INFORME COMUNIDADES AUTÓNOMAS 2009

INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO

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

AUTORES DE TEMAS GENERALES

JOAQUÍN TORNOS MAS
Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de Barcelona

ELISEO AJA FERNÁNDEZ
Catedrático de Derecho Constitucional
de la Universidad de Barcelona

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

MARC CARRILLO LÓPEZ
Catedrático de Derecho Constitucional de
la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona

FRANCESC PALLARÉS PORTA
Catedrático de Ciencia Política de
la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona

DAVID TORNOS
Master en Derecho Comunitario

MARÍA JESÚS GARCÍA MORALES
Profesora Titular de Derecho Constitucional
de la Universidad Autónoma de Barcelona

FRANCISCO JAVIER DONAIRE VILLA
Profesor Titular de Derecho Constitucional
de la Universidad Carlos III de Madrid

XAVIER PADRÓS
Profesor Asociado de Derecho Constitucional
de la Universidad de Barcelona

JULIO LÓPEZ LABORDA
Catedrático de Economía Pública
de la Universidad de Zaragoza

JOSÉ ANTONIO MONTILLA
Catedrático de Derecho Constitucional de la
Universidad de Granada

JESÚS RUIZ-HUERTA
Catedrático de Economía Aplicada de la
Universidad Rey Juan Carlos de Madrid

RESPONSABLES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Andalucía
JUAN ANTONIO CARRILLO DONAIRE,
Profesor Titular de Derecho Administrativo
de la Universidad de Sevilla

Aragón
JOSÉ LUÍS BERMEJO LATRE,
Profesor Titular de Derecho Administrativo
de la Universidad de Zaragoza

INFORME COMUNIDADES AUTÓNOMAS 2009

INFORME COMUNIDADES AUTÓNOMAS 2009

INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO
BARCELONA, 2010

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

© 2010 by Instituto de Derecho Público,
Baldiri Reixac, 4-6 - 08028 Barcelona

Depósito Legal: B-23.353-2010
ISBN: 978-84-95097-15-6

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

Director: JOAQUÍN TORNOS MAS
Coordinador: DAVID MOYA MALAPEIRA

Autores

TEMAS GENERALES

Joaquín TORNOS
Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona

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

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

David TORNOS
Master en Derecho Comunitario

Xavier PADRÓS
Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona

Eliseo AJA
Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona

Julio LÓPEZ LABORDA
Catedrático de Economía Pública de la Universidad de Zaragoza

Francesc PALLARÉS
Catedrático de Ciencia Política de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona

María Jesús GARCÍA MORALES
Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Barcelona

Francisco Javier DONAIRE VILLA
Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid

José Antonio MONTILLA
Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada

Jesús RUIZ-HUERTA
Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid

RESPONSABLES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Andalucía
Juan Antonio CARRILLO DONAIRE, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla

Aragón
José Luís BERMEJO LATRE, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza

Asturias
Leopoldo TOLIVAR ALAS, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Oviedo

Canarias
José SUAY RINCÓN, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

Cantabria
Luis MARTÍN REBOLLO, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Cantabria

Castilla y León
Tomás QUINTANA LÓPEZ, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de León

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

Cataluña
Joan VINTRÓ CASTELLS, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona

Comunidad Valenciana
Lluís AGUILÓ LÚCIA, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Valencia

Extremadura
MARCOS CRIADO DE DIEGO, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Extremadura

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

Islas Baleares
María BALLESTER CARDELL, Profesora Contratada Doctora de Derecho Constitucional de la Universidad de las Islas Baleares

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

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

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

Navarra
Martín Mª RAZQUIN LIZARRAGA, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Pública de Navarra

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

COLABORADORES ESPECIALES EN TEMAS MONOGRÁFICOS

Dolors CANALS AMETLLER, Directora General de Calidad Normativa de la Generalitat de Cataluña.

Andreu Olesti RAYO, Catedrático de Derecho Internacional Público/Comunitario de la Universidad de Barcelona

Jesús RUIZ-HUERTA CARBONELL, Catedrático de Hacienda Pública de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid

Miguel REVENGA SÁNCHEZ, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Cádiz

COLABORADORES DEL SENADO Y DE LAS CIUDADES AUTÓNOMAS DE CEUTA Y MELILLA

JORGE VILLARINO MARZO, Letrado de las Cortes Generales. Comisión General de Comunidades Autónomas, Senado

GERARDO RUIZ-RICO RUIZ, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Jaén

COLABORADORES DE DERECHO COMPARADO

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

Francis DELPÉRÉE, Senador. Profesor de la Universidad católica de Louvain, Bélgica

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

Charlie JEFFERY, Profesor de Ciencias Políticas de la Universidad de Edimburgo, Reino Unido

En la realización del trabajo ha participado además un amplio número de colaboradores. En las Comunidades Autónomas han sido: María de los Ángeles FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, Becaria de investigación de la Universidad de Sevilla (Andalucía) • Eva MENÉNDEZ SEBASTIÁN, Programa Nacional «Ramón y Cajal», Universidad de Oviedo (Asturias) • Pino GARCÍA, Profesora Asociada de Derecho Administrativo de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria (Canarias) • Juan José RUÍZ RUÍZ, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Jaén (Ceuta y Melilla) • Pablo Julián MEIX CERECERA, Becario de Investigación de Derecho Administrativo de la Universidad de Cantabria (Cantabria) • Pilar MOLERO MARTÍN-SALAS, Becaria de investigación de la Universidad de Castilla-La Mancha (Castilla-La Mancha) • Ana Belén CASARES MARCOS, Ayudante de Derecho Administrativo en la Universidad de León (Castilla y León) • Natalia CAICEDO, Profesora Ayudante de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona; Rosa María LÓPEZ PRIETO, Archivo del Parlamento (Cataluña) • José Ángel CAMISÓN y Albert NOGUERA, Profesores de Derecho Constitucional de la Universidad de Extremadura (Extremadura) • Alfonso ARÉVALO GUTIÉRREZ, Letrado de la Asamblea de Madrid. Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid (Madrid) • Luis GÁLVEZ MUÑOZ, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Murcia (Murcia) • Lydia MARTÍNEZ GAMERO (País Vasco).

También han colaborado en los estudios generales: Myriam BENYAKHLEF DOMÍNGUEZ y Carmen VIZÁN RODRÍGUEZ, Área de Estudios del CES; Ferran PONS, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Barcelona; Montserrat BASSOLS I SANTAMARIA, Economista; Montserrat GÁLVEZ, Diplomada en Ciencias Empresariales; Hèctor LOPEZ BOFILL, Profesor Asociado de Derecho Constitucional de la Universidad Pompeu Fabra; Ramon RIU FORTUNY, Profesor Asociado de Derecho Constitucional de la Universidad Pompeu Fabra; Aida TORRES PÉREZ, Profesora visitante de Derecho Constitucional de la Universidad Pompeu Fabra; Maribel GONZÁLEZ PASCUAL, Profesora visitante de Derecho Constitucional de la Universidad Pompeu Fabra; Jordi MUÑOZ MENDOZA, Profesor asociado del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Pompeu Fabra y Lucia LÓPEZ de la Universidad Pompeu Fabra; Cristina ELÍAS, Profesora de Derecho Constitucional de la UNED; Ignacio ARAGONÉS, Celia DÍAZ, Mónica ARBELÁEZ, Rocío PELEGRÍ, Florencia GONZÁLEZ y Jana BITTNER, colaboradores del Instituto de Derecho Público; Josep MOLLEVÍ, Profesor Asociado del Departamento de Derecho Administrativo y Derecho Procesal de la Universidad de Barcelona; Marc VILALTA, Ricard GRACIA y Carlos ALONSO, Becarios del Departamento de Derecho Administrativo y Derecho Procesal de la Universidad de Barcelona. La gestión informática del Informe ha sido realizada por Joan C. DE GISPERT, Silvia DEL PINO ha realizado la gestión administrativa.

ESTE *INFORME* HA SIDO ENCARGADO POR LAS SIGUIENTES COMUNIDADES AUTÓNOMAS:

ANDALUCÍA
Consejería de Presidencia

ARAGÓN
Vicepresidencia

CANARIAS
Presidencia

CANTABRIA
Consejería de Presidencia y Justicia

CASTILLA-LA MANCHA
Consejería de Administraciones Públicas

CASTILLA Y LEÓN
Consejería de la Presidencia

CATALUÑA
Instituto de Estudios Autonómicos

COMUNIDAD VALENCIANA
Consejería de Gobernación

EXTREMADURA
Presidencia

GALICIA
Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia

ISLAS BALEARES
Consejería de Innovación, Interior y Justicia

MURCIA
Consejería de Presidencia

NAVARRA
Departamento de Presidencia, Justicia e Interior

PAÍS VASCO
Vicepresidencia

LA COMISIÓN DE SEGUIMIENTO DEL *INFORME* ESTÁ FORMADA POR LOS SIGUIENTE MIEMBROS:

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

D. Ramón SALANOVA ALCALDE
Secretario General Técnico de Vicepresidencia del Gobierno de Aragón

D. Fernando RÍOS RULL
Secretario General de Presidencia del Gobierno de Canarias

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

D. Santos VILLANUEVA
Secretario General de la Consejería de Presidencia de la Junta de Castilla y León

Dña. Mar ELVIRA
Secretaria General de la Consejería de Administraciones Públicas de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

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

Dña. Carolina SALVADOR
Directora General de Coordinación del Desarrollo Estatutario y Promoción del Autogobierno de la Consejería de Gobernación de la Comunidad Valenciana

D. Julián EXPÓSITO TALAVERA
Secretario General de Presidencia de la Junta de Extremadura

D. Pablo FIGUEROA DORRECEO
Director General de la Escuela Gallega de la Administración Pública de la Xunta de Galicia

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

D. Carlos GANCEDO ÁLVAREZ
Subdirector General de Régimen Jurídico y Desarrollo Normativo de la Vicepresidencia Primera y Portavocía del Gobierno de la Comunidad de Madrid

D. Francisco FERRER MEROÑO
Director de los Servicios Jurídicos de la Consejería de Presidencia de la Región de Murcia

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

Dña. Amaia ORTIZ CABEZAS
Viceconsejera de Régimen Jurídico del Gobierno Vasco

ÍNDICE GENERAL

PRESENTACIÓN. *Joaquín Tornos* 15
VALORACIÓN GENERAL. *Joaquín Tornos* 17

PRIMERA PARTE

EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS EN 2009: TEMAS MONOGRÁFICOS

Mejora normativa y supresión de cargas normativas 43
El Tratado de Lisboa y su incidencia en las Comunidades Autónomas 68
Las Comunidades Autónomas ante la crisis económica: impacto territorial de la recesión, políticas autonómicas de reactivación y tensiones en las cuentas públicas 89
Las tareas de las Comunidades Autónomas en materia de inmigración, en particular a la luz de la nueva ley de extranjería 113

SEGUNDA PARTE

ANÁLISIS DE LA ACTIVIDAD DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ANÁLISIS DE LA ACTIVIDAD DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS 135

Leyes y reglamentos del Estado 2009 135
Convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre Comunidades Autónomas 175
El Senado 191

LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS 205

Andalucía 205
Aragón 238
Asturias 271
Canarias 289
Cantabria 320
Castilla y León 353

Castilla-La Mancha 380
Cataluña 404
Comunidad Valenciana 425
Extremadura 450
Galicia 480
Islas Baleares 501
La Rioja 522
Madrid 544
Murcia 564
Navarra 595
País Vasco 614

LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL 633
Jurisprudencia Constitucional 2009 633
Tramitación de Conflictos de Competencia ante el Tribunal Constitucional 641
Jurisprudencia del Tribunal Supremo 654

FINANCIACIÓN AUTONÓMICA 663
Un comentario sobre la reforma del modelo de financiación de las Comunidades Autónomas 663

LA UNIÓN EUROPEA Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS 677
La ctividad de la Unión Europea 677
La Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas en el año 2009 691

ALGUNOS ASPECTOS ESPECÍFICOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS 701
Organización administrativa de las Comunidades Autónomas 2009 701
La administración local en las Comunidades Autónomas 2009 710
Los órganos mixtos de colaboración 722
Los Presupuestos y la normativa presupuestaria y financiera de las Comunidades Autónomas 744
Las elecciones autonómicas de 2009 en el País Vasco 787
Las elecciones autonómicas de 2009 en Galicia 803

LAS CIUDADES AUTÓNOMAS DE CEUTA Y MELILLA 819

TERCERA PARTE

Principales rasgos de la evolución de los Estados Europeos compuestos en el Derecho Comparado Europeo durante 2009

Alemania 845
Bélgica 860
Italia 869
Reino Unido 886

CUARTA PARTE

Bibliografía

Bibliografía sobre las Comunidades Autónomas (2009) 899
Bibliografía sobre el Federalismo y el Regionalismo en el Derecho Comparado (2009) 911

PRESENTACIÓN

El año 2009 ha estado marcado por la crisis económica y la espera de la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

La crisis, que se ha manifestado con toda su dureza y extensión, ha condicionado la actividad del Estado y de las Comunidades Autónomas, imponiendo reajustes a sus respectivas políticas públicas y obligando a diseñar nuevos instrumentos de intervención con los que tratar de paliar los efectos de la grave situación económica.

La demora en la sentencia del Tribunal ha dado lugar a un gran debate político y mediático en el que se ha llegado a cuestionar la legitimidad del Tribunal Constitucional para enjuiciar el contenido de la norma estatutaria. Al mismo tiempo el transcurso del tiempo agrava los efectos de la falta de renovación de los magistrados que ya han cumplido su mandato, debiéndose llamar la atención sobre el hecho de que en noviembre de 2010 deberá llevarse a cabo una nueva renovación de cuatro magistrados.

El presente *Informe* da cuenta, una año más, de estas y otras incidencias ocurridas en nuestro Estado de las Autonomías que, a pesar de las dificultades, y también es bueno recordarlo, da muestras de gran solidez institucional. Las elecciones celebradas en Galicia y País Vasco, en donde se han producido significativas alternancias en el poder, confirman esta apreciación.

De acuerdo con la estructura del *Informe* de los últimos años volvemos a destacar la importancia de los estudios monográficos, dedicados este año a los siguientes temas: Mejora normativa y reducción de cargas administrativas, Las Comunidades Autónomas ante la crisis económica, Las tareas de las Comunidades Autónomas en materia de inmigración, en particular a la luz de la Ley Orgánica 2/2009 y el Tratado de Lisboa y su incidencia en las Comunidades Autónomas.

Una especial mención merecen las dos presentaciones del *Informe* que se llevaron a cabo en el mes de junio con las que se quiso celebrar el veinte aniversario de la publicación ininterrumpida de nuestro trabajo. El 15 de junio tuvo lugar en el Saló Sant Jordi del Palau de la Generalidad la presentación del Informe a cargo del Sr. Miquel Roca i Junyent, bajo la presidencia del Presidente de la Generalidad Sr. José Montilla. En dicho acto el Presidente pronunció las siguientes palabras: «la elaboración de este *Informe* es la culminación del trabajo y esfuerzo colectivo de un equipo de académicos y colaboradores de diversas universidades e instituciones autonómicas de toda España, que constituye un ejemplo del compromiso crítico del mundo universitario con la realidad institucional del país». El 23 de junio se celebró la presentación del Informe en el Senado, en un

solemne acto que contó con la presidencia del Ministro de Política Territorial y Vicepresidente tercero del Gobierno Sr. Manuel Chávez González y del Presidente del Senado Sr. Francisco Javier Rojo García. Ambas autoridades destacaron la importancia del Informe para conocer la realidad de nuestro Estado Autonómico y animaron a los miembros del Instituto de Derecho Público a continuar con su trabajo.

Estos apoyos institucionales refuerzan nuestro compromiso y dedicación con el trabajo que hace ya más de veinte años emprendimos, y nos brindan la ocasión para reiterar nuestro agradecimiento a las Comunidades Autónomas y al Senado sin cuya colaboración y apoyo este trabajo sería imposible.

VALORACIÓN GENERAL

El año 2009, el año de la crisis económica

La crisis

Dar un titular al año 2009 no plantea especiales problemas. El año 2009 es el año de la crisis económica. Una crisis que se ha ido desarrollando de forma imparable y cada vez con más fuerza, sin que sepamos exactamente cual es su verdadero alcance ni como se debe actuar para combatirla.

Los efectos negativos de esta crisis global son especialmente graves en el caso español al afectar con singular intensidad en el empleo, situando las cifras del paro cerca del 20% de la población activa. Este hecho explica que la crisis económica no sea un tema más de preocupación, sino el problema que condiciona todo otro tipo de actuación. Aunque la incidencia de la crisis ofrece algún matiz diferencial entre las diferentes Comunidades Autónomas, todas se han visto afectadas de forma profunda y, por tanto, en todos los casos este ha sido el gran tema durante el año 2009.

Ante esta situación el Estado y las Comunidades Autónomas han tratado de reaccionar adoptando medidas de diverso signo, sin que por otro lado se advierta la voluntad de diseñar y alcanzar acuerdos sobre aspectos básicos que seguramente podrían ser compartidos. No ha existido el suficiente diálogo ni la cooperación necesaria entre las Comunidades Autónomas, ni entre éstas y el Estado. Tampoco entre los dos grandes partidos.

Las primeras medidas públicas adoptadas para reaccionar frente a la crisis se fundamentaron por lo general en políticas de gasto de carácter anticíclico. Pero como el nivel de endeudamiento no es ilimitado cuando la recuperación no llega, estas políticas parecen llamadas a finalizar o a reducirse significativamente.

En el caso de las Comunidades Autónomas las mejoras alcanzadas con el nuevo sistema de financiación no compensan las pérdidas derivadas de sus ingresos tributarios. Además, a finales de año, desde las instancias europeas, públicas y privadas, se llama la atención sobre el peligroso nivel de endeudamiento de las administraciones españolas. La deuda conocida de las Comunidades Autónomas ha subido un 33% durante el 2009 (desde el 14,1 del PIB en el caso de la Comunidad Valenciana hasta el 2,5 en el caso del País Vasco, o el 3,9 de Cantabria, por citar otra Comunidad Autónoma de régimen común). El recurso al adeudamiento parece tocar fondo. No obstante las cifras pueden ser mayores si se tiene en cuenta el endeudamiento de las numerosas entidades el sector público que no computan y a las que se ha transferido un importante volumen de la carga financiera de las Comunidades Autónomas.

En esta difícil situación el Gobierno del Estado trata de actuar garantizando al mismo tiempo las prestaciones sociales y el régimen laboral existente. Propone extender el subsidio a los parados que lo han agotado, mejorar la formación profesional, reducir el impuesto de sociedades y acometer reformas estructurales. Anuncia también una ley de economía sostenible, y aprueba algunas leyes de claro contenido económico como las Leyes 14 y 23/2009. Para llevar a cabo su política trata de conservar el apoyo de los sindicatos y no duda en enfrentarse duramente con la patronal. El PP desautoriza su política y reclama una reforma laboral de amplio alcance. A medida que transcurre el año arrecian las críticas y se insinúa una moción de censura o la petición de elecciones anticipadas.

Al finalizar el año el Gobierno trata de alcanzar un acuerdo con las fuerzas patronales y sindicales, mejorando su relación con las primeras, y lleva al seno de la Conferencia de Presidentes los temas de empleo y déficit público, sin que en dicha Conferencia se logre alcanzar ningún acuerdo. Las posibilidades de alcanzar un acuerdo con el resto de fuerzas políticas, y en particular con el PP, parece muy difícil al finalizar el año.

Las Comunidades Autónomas, por su parte, también han tratado de reaccionar frente a la crisis mediante diversos tipos de medidas, dedicando muchas de ellas los respectivos «Debates sobre el estado de la región» a tratar el tema de la crisis. Las medidas adoptadas han incidido, por un lado, en el gasto, a través de presupuestos restrictivos y recortes en materia de personal y cargos públicos. Por otro lado se ha actuado a través de leyes de incentivación de la actividad económica, mediante medidas de simplificación administrativa, a través de la formulación de Pactos sociales a favor del empleo y la economía entre el Gobierno, Patronal y Sindicatos.

Como novedad significativa en las Comunidades Autónomas con Estatutos de Autonomía reformados debe destacarse el recurso a la figura del Decreto-ley para la adopción de algunas de estas medidas, normas cuya extraordinaria urgencia se justifica por la gravedad de la crisis y la necesidad de una rápida reacción frente a la misma.

Los problemas de las Cajas de Ahorro

La crisis económica ha incidido también de forma determinante sobre la situación de las Cajas de Ahorro y sus políticas de fusiones. La necesidad de adoptar medidas, en particular por la urgente necesidad de capitalización de las Cajas, choca no obstante con el reparto de competencias en la materia entre Estado y Comunidades Autónomas y la fuerte dependencia de las Cajas de los poderes autonómicos, locales y sindicales.

La puesta en marcha por el Estado del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) para ayudar a las Cajas en dificultades se ha topado con las reservas comunitarias y la oposición de las Comunidades Autónomas en la medida en que pueden perder capacidad de decisión sobre las Cajas de su territorio y cuestionan la competencia estatal para intervenir en el sector. No obstante no se llega a impugnar la creación del fondo estatal, y en el caso de Aragón su Comisión

Jurídica Asesora emitió un dictamen favorable a la competencia estatal en virtud del art. 149.1-13 de la Constitución.

Por otro lado los Gobiernos autonómicos se resisten a las fusiones entre Cajas de diferentes Comunidades Autónomas, lo que ha llevado a inventar la fórmula de las «fusiones virtuales» como mecanismo que permite mantener la sede, los Consejos de administración y la marca de las Cajas fusionadas (supuesto de la fusión de Caja Navarra y Caja Canarias).

Durante el año se han culminado diversos procesos de fusión. En Castilla y León se fusionan Caja España y Caja Duero y en Andalucía Unicaja, Caja Sur y Caja Jaén. Particular importancia tiene la fusión entre Cajasol y Caja Guadalajara, en la medida en que es intercomunitaria. En Cataluña se avazna hacia la fusión de Caixa Catalunya, Caixa Manresa y Caixa Tarragona, así como de las Cajas de Girona, Terrassa, Manlleu y Sabadell, mientras que en Galicia se estuvo a punto de alcanzar el acuerdo de fusión de Caixa Galicia y Caixa Nova.

Especial relevancia tuvo la crisis de la Caja de Castilla-La Mancha, que tras diversos intentos frustrados de fusión con Unicaja fue finalmente intervenida por el Banco de España el 29 de marzo, el cual decidió su integración en Cajastur.

En el caso de Caja Madrid la crisis se produce por el desencuentro entre la Comunidad y el Ayuntamiento sobre el proceso de renovación de los órganos de gobierno, lo que lleva a la Comunidad a utilizar su poder legislativo para modificar las reglas electorales a través de la Ley 2/2009, modificada a su vez por la Ley 10/2009. Tras fuertes tensiones institucionales finalmente se alcanza un acuerdo al pactarse el nombre del futuro Presidente en la figura de Rodrigo Rato, anterior Ministro de Economía en el Gobierno del señor Aznar.

Otras cuestiones de interés general

Elecciones. Galicia y País Vasco

El primero de marzo de 2009 se celebraron elecciones en Galicia y el País Vasco. En ambos casos la convocatoria se realizó con un adelanto de unos tres meses. Si en el caso de las elecciones gallegas este adelanto se debió a la voluntad de evitar que coincidieran con las europeas, en el caso del País Vasco el adelanto parece que se debió a cálculos de rentabilidad electoral. Debe destacarse que ambos comicios son los primeros que se celebran tras la victoria del PSOE en las generales de marzo de 2009 y en una situación general de crisis económica.

En las elecciones gallegas la coalición del PSDG y BG aspiraba a renovar y ampliar su mayoría, mientras que el PP trataba de recuperar el gobierno perdido el año 2005 por un solo escaño.

Mientras que en el PSDG y en el BNG repiten sus candidatos respectivos (Sres. Touriño y Quintana), el PP presenta un nuevo candidato, el Sr. Nuñez Feijóo. Otras candidaturas, con escasas opciones de obtener representación son las de Esquerda Unida y Unión por el Progreso y la democracia, así como las formaciones nacionalistas Frente Popular Galego, Terra Galega y Mais Galicia.

Con una participación similar a la de cuatro años antes, el PP volvió a ser el partido más votado con el 46,3% de los votos, lo que supone un ligero aumento respecto al 2005. Por su parte el PSDG y BNG perdieron algo más de dos puntos cada uno de ellos. En base a estos resultados el PP logró recuperar un escaño a costa del bipartito y de este modo logra recuperar el Gobierno sólo cuatro años después de haberlo perdido. La obtención de la mayoría absoluta garantiza un período de estabilidad.

El Sr. Nuñez Feijóo, líder del PP en Galicia, y futuro Presidente, se consolida de forma indiscutible al frente de su partido. Por el contrario, la derrota del bipartido abre una importante crisis de dirección en los dos partidos perdedores.

En el caso del País Vasco el marco general del proceso electoral está marcado no sólo por la crisis, sino también por la ausencia de candidaturas del independentismo radical en virtud de la anulación de sus listas electorales por la sentencia del TS de 8 de febrero de 2009.

La campaña se inició bajo el signo de la incertidumbre y con la posibilidad de que por primera vez el PNV pudiera quedar fuera del Gobierno de Euskadi.

En el PNV optó a la reelección el Lehendakari saliente, el Sr. Juan José Ibarretxe. En el PSOE repite Patxi López, mientras que en el PP el significativo abandono de María San Gil y su discurso radicalmente antinacionalista da paso a la figura de Antonio Basagoiti.

Las otras fuerzas políticas, Eusko Alkartasuna y Ezker Batua–Izquierda Unida no ofrecen buenas expectativas, mientras que Aralar puede recoger parte del voto nacionalista radical.

Finalmente, con una participación del 64,7% el PNV obtuvo el 34,8% de votos y 30 escaños (esta vez sin EA). De nuevo es la fuerza más votada. El PSOE obtiene el 27,6% de votos y 25 diputados, y el PP el 12,7% de votos y 13 diputados. EA y EB se quedan con un diputado, mientras que Aralar pasa de uno a cuatro.

El nuevo mapa permitió, tras una rápida negociación, formar un gobierno del PSOE con apoyo externo del PP. Por primera vez el PNV se vio fuera del gobierno autonómico y se iniciaba la experiencia de un gobierno no nacionalista.

La sentencia que no llega

Durante el año 2009 tampoco ha visto la luz la sentencia del TC relativa al Estatuto de Autonomía de Cataluña. El retraso, que no es excepcional si tenemos en cuenta la media del Tribunal en la resolución de los recursos de inconstitucionalidad (en el presente *Informe* lo fijamos en siete años), sin embargo es particularmente grave dada la importancia de la norma recurrida y de la doctrina que pueda contener la sentencia para orientar el desarrollo del estado autonómico. No debe olvidarse que es la primera sentencia que se pronunciará sobre el contenido íntegro de un Estatuto de Autonomía. En todo caso la realidad es que a lo largo del año 2009 no se ha logrado conformar una mayoría suficiente para

aprobar una sentencia y que la Presidenta del Tribunal no ha querido hacer uso del voto de calidad que le atribuye la normativa.

No puede desconocerse el desgaste que este retraso ha causado sobre el prestigio de una institución fundamental para el buen funcionamiento de nuestro estado compuesto. Las filtraciones a la prensa, los reiterados anuncios sobre una inminente publicación luego desmentidos por los hechos, las interesadas valoraciones políticas de toda noticia, cierta o falsa, la negación de la legitimidad del Tribunal para fallar sobre un Estatuto refrendado, los manifiestos realizados a través de la prensa, todo ello ha llevado a una pérdida de confianza de los ciudadanos en la institución. La ciudadanía, seguramente con razón, ha llegado al convencimiento de que el retraso en dictar sentencia no se debe a la existencia de un debate jurídico en si mismo complejo, sino a una críptica e injustificada negociación con la que se trata de llegar a un acuerdo sobre la forma de presentar el contenido de la sentencia.

No puede negarse la legitimidad del TC para enjuiciar la adecuación del Estatuto de Autonomía a la Constitución, pues así lo establece con claridad el art. 27.2.a de la ley orgánica del TC, precepto aplicable y conocido por todas las fuerzas políticas cuando se tramitó y aprobó el Estatuto catalán. Cuestión diversa es que por la propia naturaleza de la norma estatutaria, y su procedimiento de elaboración, el Tribunal deba actuar con singular deferencia hacia la norma enjuiciada y haciendo un uso adecuado de su self-restraint.

No obstante esta grave situación institucional, lo cierto es que el Estado en su conjunto, así como las Comunidades Autónomas con Estatutos reformados, han funcionado con normalidad a la espera de la sentencia, y que los estos nuevos Estatutos se han ido desarrollando. Pero ello, por las razones que acaban de apuntarse, no es óbice para reclamar la sentencia que fije el alcance del texto constitucional en materia autonómica y el encaje del nuevo Estatuto catalán dentro de la Constitución.

Si la conducta del Tribunal puede ser criticada, mayor crítica merece el comportamiento de los partidos políticos y de las instituciones representativas al no acometer la preceptiva renovación de los miembros del TC que han agotado su mandato. La falta de acuerdo entre los dos grandes partidos permite que el Tribunal actúe con un tercio de sus miembros, entre ellos la Presidenta, prorrogados por más de dos años. Por otra parte ello puede comportar que cuando se produzca la renovación se modifique de facto el sistema para la renovación del Tribunal por tercios, ya que podrán coincidir en el tiempo dos renovaciones. Además, las designaciones realizadas en su día por los Parlamentos autonómicos pueden quedar también deslegitimadas. Urge, pues, llevar a cabo la renovación que exige el ordenamiento.

Esta situación interna ha afectado al funcionamiento del Tribunal. La actividad del mismo se ha resentido y en lo que se refiere a resoluciones cuyo objeto son controversias competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas la producción se ha mantenido en un nivel de mínimos (ya lo fue el año pasado). Tan sólo trece sentencias, dos recursos de inconstitucionalidad, tres conflictos positivos de competencia y ocho cuestiones de inconstitucionalidad.

La escasa producción ha tenido además un interés relativo ya que ha incidido en cuestiones habituales manteniendo una doctrina consolidada. La mayoría de sentencias han versado sobre la incidencia que puede tener la capacidad de gasto del Estado a través de subvenciones en actividades que forman parte de competencias autonómicas (lo que confirma el relativo seguimiento por parte del Estado de la doctrina de la STC 13/1992), o bien sobre la relación entre legislación básica y legislación autonómica de desarrollo.

Como dato significativo cabe señalar, como ya hemos apuntado, que la media de retraso del Tribunal en resolver los conflictos de competencia y recursos de inconstitucionalidad se sitúa en los siete años.

Una necesaria llamada de atención: el necesario respeto de las formas

El recurso a prácticas de naturaleza corrupta en la gestión de los asuntos públicos ha pasado a tener un protagonismo ciertamente preocupante a lo largo del año 2009. Si bien es cierto que numéricamente afecta a un número muy limitado de representantes políticos, y que muchas de las denuncias y procesamientos finalizan con el archivo de las actuaciones o con sentencias absolutorias, lo cierto es que la profusión de denuncias, los procesamientos y algunas sentencias, ponen de manifiesto que existe un grave problema de falta de ética pública.

Durante el año 2009 el ciudadano ha asistido atónito a un rosario de operaciones policiales de nombres pintorescos dirigidas frente a presuntos casos de corrupción de responsables políticos, estatales, autonómicos y locales, casos de corrupción en la mayoría de los casos vinculados a negocios urbanísticos. Las denuncias han incrementado su fuerza mediática con el debate generado por los propios políticos que rápidamente se animan a entrar en duros cruces de acusaciones mutuas.

Esta realidad ha llevado a dimisiones y reorganizaciones políticas internas, y ha generado en ocasiones situaciones de crisis institucional en gobiernos de coalición (caso del gobierno balear si bien finalmente no se produce la ruptura del gobierno). En todo caso ha supuesto dificultades en la acción de gobierno, y ha ampliado la desafección de los ciudadanos con respecto a sus gobernantes.

Los partidos políticos han tratado de reaccionar elaborando códigos de conducta internos y forzando dimisiones, con el riesgo en este caso de no respetar la presunción de inocencia. También se han propuesto planes anticorrupción, el endurecimiento de las penas por corrupción del código penal, el respeto de la Ley de partidos políticos y los mecanismos de financiación de los partidos, así como reformas legales para asegurar el control de las fundaciones o los procedimientos de adjudicación de ayudas.

Pero la desconfianza de los ciudadanos hacia la clase política ha ido en aumento, como demuestran los resultados de las encuestas sobre la valoración de la clase política en su conjunto y de la mayoría de los líderes en concreto.

La corrupción urbanística española llegó incluso a la Eurocámara, como testimonia el duro informe elaborado por la diputada Auken aprobado el 26 de

marzo, en el que se critica con dureza a los tres niveles de administración territorial española.

Estos hechos reafirman la importancia de las normas procedimentales y organizativas y su respeto por las diversas instituciones. Un ordenamiento claro y preciso es garantía de un mejor funcionamiento de las diversas administraciones públicas.

Algunas reformas organizativas en el Gobierno del Estado

En el Gobierno del Estado se ha creado el Ministerio de Política Territorial, que viene a sustituir al anterior Ministerio de Administraciones Públicas, sin las competencias en materia de función pública. Al frente del Ministerio se sitúa al Sr. Manuel Chaves, hasta este momento presidente de la Junta de Andalucía. Unido a ello se crea con el mismo titular una tercera vicepresidencia del gobierno específicamente dedicada a política territorial. Dentro del Ministerio se crea la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial.

El virus de la gripe A. La pandemia que provocó un buen ejemplo de colaboración interadministrativa

El virus de la gripe A, que tan asustados nos tuvo durante un tiempo (una reflexión al margen merecería el tratamiento político y mediático de las informaciones que pueden generar alarma social), ha dado lugar a una importante y significativa respuesta del Estado y las Comunidades Autónomas fundada en la responsabilidad y en el recurso a los mecanismos de coordinación.

La necesidad de proceder a la compra de vacunas y ordenar los procesos de vacunación puso de manifiesto la conveniencia de acordar una política única, tanto en la información como en la respuesta al problema. Ello llevó a recurrir al Consejo Interterritorial de Salud para acordar en su seno una respuesta común y compartida de todas las administraciones. Gracias a ello se logró tranquilizar a la población y llevar a cabo una actuación eficaz frente al riesgo de la pandemia del H1N1.

Las consultas soberanistas de Cataluña

A finales de año se organizaron en Cataluña una serie de consultas independentistas organizadas por diferentes plataformas ciudadanas con el apoyo de ERC y un apoyo más distante de Convergencia Democrática de Cataluña. La primera consulta tuvo lugar el 13 de septiembre en Arenys de Mar y la segunda el 13 de diciembre, en diversos municipios, con un censo total de 707.397 votantes. Debe señalarse que el censo incluye votantes a partir de 16 años e inmigrantes inscritos en el padrón.

Tras sortear algún problema legal inicial (se impugnó la primera convocatoria y un juzgado de lo contencioso estableció que la consulta no podía tener apoyo directo municipal, si bien no negó la posibilidad de su organización por entida-

des privadas) se celebraron las consultas con la siguiente pregunta: «¿Está de acuerdo en que Cataluña sea un Estado de derecho, independiente, democrático, y social integrado en una Unión Europea?»

Al plantear las consultas los organizadores aducían el agotamiento del modelo autonómico y la creciente desafección de los ciudadanos catalanes respecto del Estado español.

Las consultas se organizaron con notable corrección y se desarrollaron sin ningún incidente destacable. El nivel medio de participación no superó el 30%, lo que produjo una innegable decepción entre los convocantes a pesar del resultado claramente mayoritario a favor del si (95%). Teniendo en cuenta que se votó en municipios pequeños y de marcado perfil catalanista, y que podían votar los mayores de 16 años y los inmigrantes empadronados, el nivel de participación puso de manifiesto que el sentimiento independentista contaba con un soporte reducido. Este resultado llevó a decir que se estaba en el inicio de un largo camino y generó fuertes tensiones entre los organizadores, lo que no impidió que se anunciaran nuevas consultas en el año 2010. Los partidos políticos catalanes, en general, relativizaron el valor de los resultados aunque reconocieron el significado de la convocatoria. El PP y Ciutadans se mostraron críticos con el hecho de haber permitido las consultas.

ETA y su entorno

Finalmente, y esperamos que este sea un apartado que algún día desparezca, nuevamente debemos dar cuenta de las actuaciones de la banda terrorista. En el año 2009 el terrorismo criminal de ETA ha vuelto a hacer acto de presencia con dos atendamos mortales, uno en el País Vasco y otro en Mallorca, donde por primera vez en la historia fallecieron dos guardias civiles fruto de atentado terrorista. En Burgos se produjo también un brutal atentado contra una casa-cuartel de la Guardia Civil, afortunadamente sin víctimas mortales.

A lo largo del año el acoso contra la banda terrorista se ha mantenido con notables éxitos policiales en forma de numerosas detenciones, en algunos casos de miembros destacados de la organización terrorista.

Por lo que se refiere al entorno político de ETA la importante sentencia del TEDH, avalando la ley de partidos políticos y la jurisprudencia española sobre la misma, ha supuesto un duro golpe a la estrategia del entorno de ETA y de las formaciones del radicalismo nacionalista, así como de un determinado discurso «intermedio» del PNV.

La sentencia es contundente cuando valida la Ley de Partidos Políticos y su aplicación y afirma que las formaciones ilegalizadas tenían un compromiso con el terror. La sentencia deslegitima el discurso de Batasuna y las formaciones abertzales ilegalizadas basado en el carácter no democrático del Estado español y el carácter político de la justicia española, a la que se acusaba de haber validado la ley de partidos por causas extrajurídicas.

Para el Tribunal Europeo la ilegalización de las formaciones abertzales está

fundada en el hecho de que las mismas incurrieron en «una pluralidad de actos y comportamientos graves y reiterados, que concluyeron en un compromiso con el terror y contra la coexistencia organizadas en el marco de un Estado democrático». A ello añade que los lazos existentes entre ETA y Batasuna «pueden ser considerados objetivamente como una amenaza para la democracia».

Los procesos de reforma estatutaria

Durante el año 2009 no se han aprobado nuevos estatutos de Autonomía.

El procedimiento más avanzado es el que concierne al Estatuto de Castilla-La Mancha, el cual quedó paralizado en el Congreso por falta de acuerdo sobre el tratamiento que debía darse al conflictivo tema del trasvase Tajo-Segura, ya fuera fijando una fecha de caducidad del mismo o una determinada reserva hídrica a favor de la Comunidad Autónoma. La oposición frontal de las Comunidades Autónomas de Valencia y Murcia comportó una difícil discusión del texto estatutario al estar divididas las posiciones de los dos grandes partidos por razones territoriales.

Se inicia en 2009 la andadura del Estatuto de Extremadura con la aprobación por unanimidad por la Asamblea autonómica de la propuesta de reforma, presentándose el texto en el Congreso de los Diputados el 9 de octubre. Se trata de un texto de 91 artículos que no sigue el «modelo catalán», si bien supone una reforma completa del estatuto anterior. Destaca los elementos diferenciales de Extremadura como guía de actuación de los poderes públicos extremeños, amplia la regulación de las competencias propias sin seguir el modelo de las submaterias, se ocupa de la organización territorial, del poder judicial en Extremadura, de las relaciones institucionales –con especial referencia a Portugal– y de la financiación. Este proceso no ha contado con un gran debate ciudadano ni mediático.

La Comunidad Autónoma de Murcia ha querido relanzar el tema estatutario con la convocatoria de una «Comisión especial para la reforma del Estatuto», designando a su vez la Ponencia para su redacción, que ha celebrado una única reunión.

También la Comunidad Foral de Navarra ha iniciado el procedimiento para la reforma del Amejoramiento, si bien se trata de una reforma limitada que no afecta a temas identitarios ni competenciales.

Por último, mientras en la ciudad de Melilla parece detenerse o ralentizarse el proceso para convertir la ciudad en Comunidad Autónoma mediante una reforma del Estatuto o de la Constitución, el gobierno ceutí elaboró al final del año un proyecto de nuevo Estatuto de Autonomía que no contó con el apoyo del resto de fuerzas políticas.

El acuerdo de financiación

Tras un dilatado proceso de negociaciones bilaterales el Consejo de Política Fiscal y Financiera aprobó el 15 de julio de 2009 el «Acuerdo para la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y

ciudades con Estatuto de Autonomía» al que atribuye eficacia desde el primero de enero del 2009. El acuerdo dio lugar a la aprobación de la Ley Orgánica 3/2009 de modificación de la LOFCA y la Ley 22/2009 por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias. El acuerdo se aprobó con seis abstenciones, las Comunidades Autónomas gobernadas por el PP y la ciudad de Melilla. No obstante, las posteriores Comisiones mixtas dieron su conformidad al contenido del acuerdo.

El nuevo acuerdo construye un modelo complejo debido a la dificultad de cohonestar demandas de índole técnica y política muy variada y difícilmente compatibles. Por la importancia del acuerdo pasamos a detallar los elementos esenciales del nuevo modelo (el presente *Informe* contiene un estudio dedicado específicamente a este Acuerdo).

A. El Estado aporta un volumen importante de recursos adicionales (unos 8.600 millones de euros) cuya distribución entre las Comunidades Autónomas se realiza atendiendo a diversos criterios: la población ajustada (que tiene en cuenta en diversa proporción la población, superficie, dispersión, insularidad, población protegida equivalente, población mayor de 65 años y menor de 16), la variación de esta variable entre 1999 y 2009, la población potencialmente dependiente, el número de personas reconocidas como dependientes con derecho a prestación, la dispersión, la densidad de población y aplicación de políticas de normalización lingüística.

B. Para el cálculo de las necesidades de financiación se diferencia entre servicios fundamentales (educación, sanidad, servicios sociales esenciales) y servicios no fundamentales. Sólo los servicios fundamentales se benefician de un sistema explícito de nivelación que trata de asegurar la igualdad en el acceso a los mismos en todas las Comunidades a igualdad en el esfuerzo fiscal. Estos servicios se financian con el 75% de la recaudación normativa de los tributos cedidos y la transferencia del fondo de garantía que se recalculará cada año.

C. Para la financiación de los servicios públicos no fundamentales se mantiene el statu quo del modelo anterior. Su financiación se realiza con el 25% de la recaudación de los tributos cedidos y el fondo de suficiencia global.

D. De facto se ha descartado un sistema de nivelación parcial limitado a los servicios fundamentales.

E. Se amplia la descentralización tributaria. Se eleva al 50% la participación autonómica en los rendimientos del IRPF y el IVA, y al 58% en los impuestos especiales. Se amplían las capacidades normativas en el IRPF y se insta al gobierno a buscar fórmulas que permitan a las Comunidades Autónomas asumir competencias normativas en la fase minorista del IVA. Este incremento creemos que seguirá sin traducirse en la necesaria «visibilidad» de la capacidad tributaria de las Comunidades Autónomas. Los ciudadanos continúan pensando que los servicios esenciales son financiados por el Estado.

F. En el ámbito de la administración tributaria se pretende reforzar los instrumentos de colaboración.

G. Se incorporan dos nuevos fondos, el de competitividad y el de cooperación con los que de hecho se trata de garantizar la nivelación de todos los servicios autonómicos.

H. Se crea un Comité Técnico Permanente de Evaluación en el seno del CPFF.

Legislación estatal

El año 2009 se ha cerrado con un importante número de normas con fuerza de ley, tres leyes orgánicas, 29 leyes ordinarias y catorce decretos-leyes. Destacamos a continuación las de especial incidencia autonómica.

A. Financiación. Como consecuencia del acuerdo en materia de financiación alcanzado en el seno del Consejo de Política fiscal y Financiera, al que antes nos hemos referido, se aprobaron la Ley Orgánica 3/2009 de modificación de la LOFCA, la Ley 22/2009 de regulación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y la Ley 23/2009 de modificación de los fondos de compensación interterritorial.

B. Extranjería. La reforma de la ley de extranjería, Ley Orgánica 2/2009 de 11 de diciembre, responde a diversas causas: necesidad de incorporar en su redactado la jurisprudencia del TC en la materia, en particular la STC 236/2007; adaptar la ley a la nueva realidad migratoria en España, y redefinir las competencias estatales a la luz de las últimas reformas estatutarias mediante las que las Comunidades Autónomas han asumido nuevas competencias en la materia. Como consecuencia de esta nueva configuración de los ámbitos competenciales la ley también trata de reforzar los cauces de colaboración entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los entes locales.

En este aspecto competencial debe destacarse la adaptación de la normativa estatal a las competencias autonómicas de ejecución laboral previstas en los Estatutos de Autonomía de Andalucía y Cataluña, que inciden en el régimen de autorización inicial de trabajo, y la nueva regulación de los menores no acompañados. Por lo que se refiere a la autorización inicial de trabajo el Real Decreto 1162/2009 de 10 de julio establece una singular fórmula de colaboración al determinar que la resolución de la autorización deberá dictarse de forma conjunta por las dos administraciones, estatal y autonómica, imponiendo un régimen de codecisón.

C. Transposición Directiva 123/2006.

Cuando iba a cumplirse el plazo de tres años para la transposición de la Directiva 123/2006 (el 27 de diciembre de 2009), el Estado aprobó finalmente dos leyes con el objetivo de cumplir con el mandato comunitario. La Ley 17/2009 de 23 de noviembre, la llamada ley paraguas, de hecho se limita a incorporar al ordenamiento interno los preceptos de la Directiva y establecer algún mecanismo de relación entre Estado y Comunidades Autónoma para cumplir con las exigencias de información hacia Europa que impone la Directiva. Al mismo tiempo reconoce que la transposición corresponde al Estado o a las Comunidades Autónomas en razón de sus respectivas competencias internas, añadiendo que en caso de incumplimiento del mandato comunitario imputable a las Comunidades Autó-

nomas o entes locales la administración general del Estado se resarcirá actuando sobre estas últimas si es condenada por las instancia comunitarias.

La Ley 25/2009 de 22 de diciembre, la llamada ley ómnibus, procede a reformar leyes estatales de carácter horizontal o sectorial en aplicación del contenido de la Directiva, aunque en realidad va más allá del mandato de la Directiva y establece una reforma general del ordenamiento interno con el fin de simplificar y agilizar los procedimientos de actuación de la administración del Estado en sus relaciones con los ciudadanos.

La ley contiene una larga disposición final en la que trata de fundar competencialmente todas las reformas. No obstante pueden plantearse discrepancias especialmente en los supuestos de los nuevos Estatutos de Autonomía que han asumido como competencias exclusivas algunas de las materias que el Estado reforma.

En este proceso de transposición de la Directiva es significativa la falta de adaptación de la legislación en materia de comercio interior. Ello es debido a que el Estado decidió dar un trato separado a esa cuestión, y negoció con las Comunidades Autónomas el contenido de la futura ley estatal. Finalmente en septiembre se aprobó un proyecto de ley que al final del 2009 seguía su tramitación. Este proyecto reconocía un amplio nivel competencial a las Comunidades Autónomas y se limitaba a fijar unos criterios generales por lo que se refiere a la polémica cuestión de la licencia comercial.

Finalmente cabe destacar la tarea de impulso estatal de todo el proceso de transposición interno de esta importante Directiva. Con este fin se creó en el seno del Ministerio de Economía y Hacienda el Grupo Interministerial para la Transposición de la Directiva de Servicios, articulándose a su vez una coordinación horizontal a partir de la designación de interlocutores únicos por parte de Ministerios y Comunidades Autónomas, y una coordinación sectorial a través de cada Ministerio responsable con las Comunidades Autónomas afectadas. A su vez se crea el Sistema de Información Mercado Interior, IMI, con el fin de proporcionar apoyo horizontal para la aplicación de la Directiva de servicio. En todo caso debe señalarse la falta de intervención de la CARCE en un proceso claramente comunitario.

La actividad de las Comunidades Autónomas

A. Al margen de la crisis, a la que antes nos hemos referido como lei motiv de toda la actividad de los poderes públicos, la vida institucional y política de las Comunidades Autónomas se ha desarrollado con normalidad, alterada en algunos casos por las elecciones (País Vasco y Galicia), por escándalos derivados de supuestos de corrupción o espionaje (Comunidad Valenciana, Islas Baleares y Madrid), o por rupturas de coaliciones por razones políticas, caso de la coalición UPN-CDN en Navarra con motivo de las desavenencias sobre la reforma del euskera. También debe destacarse el cambio institucional en Andalucía motivado por la marcha al gobierno del Estado del presidente de la Comunidad Autónoma, asumiendo la presidencia el Sr. Griñan hasta este momento Consejero de Economía. Al mismo tiempo el Sr. Zarrías deja la Consejería de Presidencia al ser

nombrado Secretario de Estado de Cooperación Territorial en el ministerio del Sr. Chaves.

B. La actividad normativa de las Comunidades Autónomas se ha mantenido dentro de los niveles habituales, debiendo destacarse el recurso a la figura de los decretos-leyes en aquellas Comunidades Autónomas con Estatutos reformados. Se trata de normas aprobadas al final del año y con contenido económico, vinculadas a la crisis económica. También destaca, y no por sus efectos positivos, el continuado recurso a las leyes de acompañamiento, con las que se aprovecha para reformar un conjunto significativo de normas con rango legal.

C. La actividad normativa más destacable es la vinculada al proceso de transposición de la Directiva 123/2006, transposición que como ya hemos puesto de manifiesto corresponde mayoritariamente a las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias. Estas, al igual que el Estado, esperaron hasta el último momento, y algunas no llegaron a tiempo. En parte el retraso lo achacan a la falta de la normativa básica estatal previa.

Con carácter general cabe destacar el hecho de que una directiva aprobada con el fin de imponer un modelo normativo uniforme en aras de facilitar la libertad de circulación y establecimiento se traduce en leyes de diferente alcance y contenido. La forma de transposición también difiere, ya que contamos con leyes generales, leyes específicas en materia de comercio interior, y decretos-leyes. En alguna Comunidad se opta por una ley de bases, si bien no se logra aprobar dentro del año 2009 (caso de Cataluña).

Las normas aprobadas con la finalidad de transponer la Directiva 123/2006 con carácter general son las siguientes: Ley foral de Navarra 15/2009, Ley de Castilla-La Mancha 7/2009, Ley de Murcia 12/2009, Ley de Madrid 8/2009. En alguna de estas leyes se incluye el tratamiento de la materia comercial. Leyes relativas al tema comercial, Ley de las Islas Baleares 8/2009, Ley de Canarias 12/2009, Ley de Galicia 7/2009. También contamos con Decretos-leyes de alcance general, como los Decretos-leyes de Andalucía, 3/2009 y de Castilla y León, 3/2009, o el Decreto-ley específico en materia de comercio interior de Cataluña, Decreto-ley 1/2009. En términos generales las materia sobre las que más modificaciones se han producido son las relativas a turismo, juego, ferias, montes, patrimonio histórico y museos, pero no existe una regla común, de forma que cada Comunidad Autónoma ha decidido actuar sobre sectores materiales diferentes.

En materia comercial la mayoría de leyes han decidido mantener la licencia comercial en manos de las autoridades regionales de comercio, si bien ahora justificada dicha licencia por razones urbanísticas y medio ambientales. Madrid, y en menor medida Andalucía son la excepción, al exigir únicamente la licencia municipal aunque la misma pueda estar condicionada por normas urbanísticas que tengan en cuenta el fenómeno comercial y de las grandes superficies.

D. Destaca en el año 2009 la apertura hacia formulas de colaboración horizontal entre el País Vasco y Comunidades Autónomas limítrofes. La nueva composición del Gobierno Vasco ha facilitado este tipo de relaciones. Así, la reunión del Presidente del País Vasco con los Presidentes de Navarra y Cantabria, en este último caso llegándose a formar un Protocolo genérico de colaboración, o la

recuperación del diálogo para solucionar el tema del Condado de Treviño (el 26 de noviembre el Parlamento Vasco aprobó una moción en la que apela al diálogo con la Comunidad de Castilla y León sobre este tema).

Un efecto contrario sobre esta buenas relaciones ha tenido la negociación de los Presupuestos Generales del Estado entre el PNV y el PSOE, que llevó al Gobierno del Estado a dar apoyo a la propuesta del PNV conocida como el «blindaje de las disposiciones forales», y que consiste en una reforma legal de indiscutible calado en virtud de la cual se sustrae a las normas forales del control de la justicia ordinaria al reconocerles fuerza de ley. De esta forma de trata de impedir los recursos de las Comunidades Autónomas limítrofes ante la justicia ordinaria, en particular Castilla y León y La Rioja, frente a las normas forales.

La propuesta del PNV fue finalmente aprobada por la Cámara baja con la oposición del PP y UPS y la abstención de UPN. Pero debe destacarse que los parlamentarios del PSOE y del PP del País Vasco manifestaron su conformidad con esta medida.

Otro conflicto interautonómico que se mantiene es el contencioso sobre los bienes artístico-religiosos que se encuentran en Lérida y que las parroquias de la diócesis de Barbastro-Monzón estiman son de su propiedad. Tras la solución dada al conflicto por las instancias vaticanas, favorable a los intereses de las diócesis aragonesas, desde Lérida se ha llevado el conflicto a la jurisdicción ordinaria.

En materia de traspasos los más significativos son los vinculados al Estatuto de Autonomía de Cataluña en materia de la autorización inicial del permiso de de trabajo a extranjeros, Real Decreto 1463/2009, y la gestión de los trenes de cercanías, Real Decreto 2034/2009. En ambos casos más que traspasos de medios materiales, personales y financieros se definen las respectivas funciones y se establecen fórmulas de colaboración. También merece ser destacado el traspaso de funciones de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de investigación y desarrollo científico y técnico, Real Decreto 3/2009 de 9 de enero.

En materia de justicia Asturias inicia la gestión del los servicios traspasados el año anterior, mientras que no se alcanza un acuerdo definitivo sobre esta materia ni en Castilla-La Mancha ni en Murcia.

El Senado

La actividad del Senado durante el año 2009 también ha estado condicionada por la crisis económica, que ha restado protagonismo al debate territorial. Al margen de esta apreciación general puede hablarse de continuidad, debiendo destacarse en lo que afecta a los temas autonómicos la celebración de la IV Conferencia de Presidentes y de las 52 y 53 reuniones de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas.

Por lo que se refiere a la composición del Senado hay que mencionar las consecuencias de las elecciones vascas, ya que la reducción del número de integrantes del grupo de Senadores Nacionalistas Vascos (de cuatro a tres) llevó a incorporar a un senador del Bloque Nacionalista Gallego a este grupo que pasó a denominarse

Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas. La mesa del Senado entendió que existía continuidad entre ambos Grupos.

También cabe destacar la reducción del número de senadores, de 264 a 263, por la renuncia de una senadora y el previo fallecimiento de su suplente. La mayoría absoluta queda fijada en 132 senadores.

Dentro de las actividades de la Comisión General de las Comunidades Autónomas hay que reseñar la celebración de cuatro sesiones, con la comparecencia de los Ministros de Fomento, Política Territorial y Economía y Hacienda, así como del Secretario de Estado para la Unión Europea. Especial interés tuvo la sesión de 26 de noviembre en la que se debatieron y votaron los Dictámenes de los Proyectos de ley del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y modificación de la LOFCA.

Finalmente hay que destacar la intervención del Senado dentro de las nuevas atribuciones que el Tratado de Lisboa confiere a los Parlamentos Nacionales y Autonómicos en el seno de la Unión Europea, en lo que se ha denominado el «Sistema de Alerta Temprana» para la aplicación del principio de subsidiariedad. Frente a la posibilidad de que fuera la Comisión General de las Comunidades Autónomas la que recogiera las opiniones de las Comunidades Autónomas, finalmente se decidió que fuera la Comisión Mixta la que centralizara el proceso.

El debate lingüístico

El debate lingüístico ha renacido en diversas Comunidades Autónomas si bien por diferentes causas.

En el País Vasco y Galicia la causa se encuentra en los cambios de Gobierno. En el País Vasco el nuevo Gobierno ha tratado de relegar el debate en temas de lengua afirmando que el euskera es muy importante y que se va a cuidar e impulsar, pero afirmando al mismo tiempo que en la educación deben prevalecer otras prioridades, ofreciendo en este sentido un modelo trilingüe castellano, euskera e inglés.

En el caso de Galicia se plantea la modificación del Decreto 129/2007 aprobado por el bipartito y se fijan unas nuevas bases fundadas en tres puntos: recuperación del equilibrio entre las materias a impartir en gallego y castellano, introducción progresiva de la lengua inglesa y consulta a los padres sobre la lengua en que deben impartirse determinadas materias.

En Navarra la posición de CDN a favor de modificar la ley del Vascuence llevó a la ruptura del gobierno de coalición con UPN. Para este partido la cuestión del euskera no permitía tener discursos diversos dentro del mismo gobierno.

En Aragón, en desarrollo de lo establecido en el art. 7 de su Estatuto de Autonomía, la Ley 10/2009 de «uso, protección y promoción de las lenguas propias de Aragón» reconoce la pluralidad lingüística de Aragón y garantiza el uso por los aragoneses de las lenguas propias de Aragón (aragonés y catalán, los cuales a su vez presentan diversas modalidades o variedades locales o dialectales en ciertas zonas de la Comunidad).

En Cataluña el debate se reabre con la Ley del Cine que trata de imponer el doblaje en catalán con el objetivo de alcanzar una oferta igual a las películas dobladas en castellano. La oposición al proyecto ha surgido de las distribuidoras y exhibidores, ya que alegan que esta medida limitará de forma sustancial sus ingresos al no existir demanda de cine en catalán.

La difícil transposición de la Ley de Dependencia

El proceso de aplicación de la Ley de Dependencia ha continuado generando problemas y situaciones de desigualdad entre las diferentes Comunidades Autónomas.

Por parte del Estado se aprobaron al inicio del año los habituales Reales Decretos sobre prestaciones económicas, actualizándose en función del incremento del IPC (Real Decreto 72/2009), y determinando el nivel mínimo de protección garantizado por el Estado para el año 2009 (Real Decreto 74/2009, modificado por el Real Decreto 99/2009).

En términos generales puede decirse que las ayudas a la dependencia se distribuyen de forma desigual según los territorios y con retrasos que se sitúan entre los 12 y 18 meses. También difiere por Comunidades el número de población protegida.

Ante esta realidad la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas se acusan mutuamente de incumplir sus respectivas obligaciones, y el Estado se plantea asumir un mayor protagonismo en la dirección del proceso de aplicación de la ley.

Al mismo tiempo, un informe de expertos encargado por el Parlamento reclama una financiación pública más sólida, proponiendo a tal fin cuotas adicionales, subir el IVA o que los jubilados paguen sus recetas. Recomendaciones de difícil aceptación política y más en época de crisis.

Colaboración

Convenios

Un año más las Convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas ponen de relieve que estamos ante una actividad reiterativa que ofrece pocas novedades significativas.

A. Por lo que se refiere a los Convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas se mantiene su elevado número (más de 900 publicados en el BOE), y un año más suelen responder a la figura del convenio-tipo que luego se convierte en una pluralidad de convenios bilaterales. También se mantiene su marcado carácter financiero, ya que sirven para determinar las cuantías que aportarán el Estado y las Comunidades Autónomas para llevar a cabo actuaciones conjuntas.

Como nuevos convenios-tipo pueden destacarse los relativos a programas y

planes en materia de educación, sanidad, medio rural, vivienda y nuevas tecnologías.

Otras novedades derivan del contenido de los nuevos Estatutos. Así, las nuevas Comisiones bilaterales han asumido la función de impulso y seguimiento de los instrumentos convencionales. Por otro lado, los convenios han pasado a ser instrumento de actuación en sectores concretos, en particular como medio de participación de la Comunidad Autónoma en competencias estatales. Por último, algunos nuevos Estatutos establecen un mandato al legislador para que establezca el régimen jurídico de los Convenios.

B. Durante el año 2009 se han comunicado al Senado, a los efectos de lo dispuesto en el art. 145.2 de la Constitución, cinco convenios entre Comunidades Autónomas que se ocupan de temas diversos. Este hecho confirma que lentamente esta práctica se va consolidando y que se pierde el temor a cumplir con el requisito formal de la comunicación del Convenio al Senado.

Deben también destacarse los Convenios horizontales-multilaterales surgidos con ocasión de las reuniones de las Comunidades Autónomas con Estatutos reformados.

Finalmente hay que reiterar un año más la fractura que existe entre la cooperación convencional oficial –la comunicada al Senado– y la actividad convencional «informal», siendo esta última cuantitativamente mucho más importante. Esta actividad convencional suele darse entre Comunidades Autónomas vecinas. Los cambios políticos producidos en las Comunidades Autónomas de Galicia y País Vasco han activado, como ya señalamos anteriormente, nuevos procesos de acuerdos convencionales con Comunidades Autónomas limítrofes.

Conferencia de Presidentes

Después de dos años desde la última reunión, la IV Conferencia se celebró el 14 de diciembre de 2009. Para esta ocasión la Conferencia contaba con el encargo formulado en la reunión interior de aprobar el Reglamento de la propia Conferencia, de la mayor importancia por la ausencia de cualquier otra norma que la regule, y de plantear la lucha contra la violencia de género. Además, el Gobierno decidió llevar a la Conferencia el programa del semestre de Presidencia española de la Unión Europea y un posible acuerdo en materia de economía y empleo, invitando a los líderes de los agentes sociales a participar en la Conferencia. Poco antes de la reunión, las Comunidades gobernadas por el PP solicitaron la introducción de un nuevo punto en el Orden del Día, dedicado a agricultura, ganadería, pesca y agua.

Se aprobó por unanimidad el Reglamento de la Conferencia, que había sido debatido previamente en la reunión preparatoria que tuvo lugar el 9 de diciembre, convocada en el Ministerio de Política Territorial. Se trata de un documento relativamente breve, 8 artículos. La Conferencia de Presidentes se define como el máximo órgano de cooperación política entre el Gobierno de España y los Gobiernos de las Comunidades Autónomas y las Ciudades Autónomas. Compuesto por el Presidente del Gobierno, que lo preside, y los Presidentes de las Comuni-

dades Autónomas y Ciudades Autónomas, se establece que éstos últimos deben asistir personalmente sin que sea posible la delegación ni sustitución. También se dispone que deberán reunirse una vez al año, siendo posibles otras reuniones extraordinarias. En cuanto a su actividad la misma se traducirá en acuerdos o recomendaciones, adoptados por consenso siempre que asistan 2/3 de los Presidentes, que tendrán la consideración de compromisos políticos.

Se adoptaron por unanimidad dos Declaraciones. Una, sobre el Programa de Presidencia Española de la Unión Europea, apoyando las prioridades del mismo y la ampliación de las vías de participación autonómica, y otra, sobre la violencia de género. No se alcanzó el número de votos necesario para la adopción de Acuerdo o Recomendación en materia de economía, empleo y agricultura, ganadería y pesca, porque la mayoría de Comunidades Autónomas gobernadas por el PP se abstuvo.

Las reuniones de las Comunidades Autónomas que han reformado sus Estatutos de Autonomía

Durante el año 2009 han proseguido los encuentros informales entre las Comunidades Autónomas con Estatutos reformados. El 23 de febrero tuvo lugar el tercer encuentro en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, formalizándose dos acuerdos. Uno sobre el valor de las licencias de caza y pesca en las diferentes Comunidades, y otro sobre coordinación de las redes de acogida de las mujeres víctimas de violencia de género. En noviembre se celebró el cuarto encuentro de Barcelona, con acuerdos en materia de turismo y salud, y la reivindicación de mayor participación de las Comunidades Autónomas en reuniones y organismos de la Unión Europea, Consejo económico y social y RTVE.

Conferencias Sectoriales

A finales de 2009 la página web del Ministerio de Política Territorial informa de que están constituidas 32 Conferencias Sectoriales, siete de las cuales se han constituido con posterioridad a 2004. De estas, de hecho sólo desarrollan una actividad regular 25. No obstante, un examen más atento de la realidad del los últimos tres años permite concluir que sólo funcionan como verdaderas Conferencias Sectoriales una quincena de estas instituciones. A esta quince se presta especial atención en el apartado correspondiente del presente Informe.

Por otra parte debe señalarse que existen dos órganos que generalmente se consideran Conferencias Sectoriales si bien carecen de la nota de la «sectorialidad». Se trata del Consejo de Política Fiscal y Financiera y la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, CARCE.

El análisis llevado a cabo de su actividad permite concluir que su función consiste básicamente en proporcionar un impulso general a las técnicas de colaboración autonómica y mejorar el funcionamiento del Estado de las Autonomías entendido como un sistema integrado.

Comisiones bilaterales

La colaboración bilateral se ha visto reforzada en los últimos Estatutos de Autonomía. A lo largo de los años 2007 a 2009 se han constituido las nuevas Comisiones previstas en estos Estatutos, así como diversas subcomisiones y órganos paralelos sectoriales. En general estas Comisiones tienen una composición paritaria de alto nivel, siendo habitual que la parte estatal esté integrada por el Ministro y dos o tres Secretarios de Estado y la autonómica por el Consejero responsable. La práctica ha llevado que los traspasos se aprueben formalmente en la Comisión de traspasos pero se negocien en la bilateral.

Las Comisiones bilaterales de los Estatutos no reformados, existentes a pesar de su no previsión, se han seguido reuniendo y tratando por lo general de la negociación para evitar conflictos ante el TC.

Conflictividad

Se han seleccionado en el presente Informe 24 sentencias del TS en las que se manifiesta la conflictividad entre el Estado, Comunidades Autónomas y entes locales en temas competenciales.

Las materias más conflictivas son las relativas al urbanismo y telecomunicaciones. Destaca también la referencia general a la doctrina del TC para la resolución de los casos planteados.

Del conjunto de estas sentencias destacamos la de tres de marzo de 2009 que resolvió el recurso interpuesto por la Comunidad Autónoma de Castilla y León frente al Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de julio de 2007 por el que se establecieron los objetivos de estabilidad presupuestaria para las Comunidades Autónomas. Lo relevante es que es la Comunidad de Castilla y León la que acusa al Estado de vulnerar el mandato de negociación bilateral previsto en el art. 5.3 de la Ley Orgánica 5/2001, así como la respuesta del TS, ya que sin negar la exigencia de negociación bilateral, afirma que para cumplir con dicha exigencia basta con el intercambio mutuo de información.

Europa

Tratado de Lisboa

El Acuerdo firmado el 13 de diciembre de 2007 en Lisboa por los Estados miembros de la Unión Europea, por el que se revisaba el Tratado de la Unión, conocido como Tratado de Lisboa, entró en vigor el primero de diciembre de 2009 tras un largo proceso de ratificación por los diferentes Estados miembros.

El nuevo Tratado modifica de forma substancial los Tratados constitutivos y la Unión Europea pasa a concebirse como una organización internacional con personalidad jurídica propia que sustituye a la Comunidad Europea y a los antiguos ámbitos de cooperación intergubernamental.

La incidencia del Tratado en los aspectos regionales o autonómicos es relativa, pero si se contienen algunas novedades de interés que se examinan en profundidad en el estudio monográfico contenido en este *Informe* del profesor Andreu Olesti. Entre estas cuestiones destacan las referencias directas al tema regional en el Tratado, la participación de los entes regionales en los procesos normativos de la Unión Europea y la configuración del principio de subsidiariedad. De forma particular debe destacarse el nuevo art. 4.2, precepto en el que se establece que «la Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos también en lo referente a la autonomía local y regional».

La actividad de la Unión Europea

A. Entre el 4 y el 7 de junio se celebraron en todos los Estados miembros elecciones al Parlamento europeo en las que, por primera vez, participaron los ciudadanos de Bulgaria y Rumanía.

En España las elecciones se celebraron el 7 de junio, con una participación del 44,9% (la media europea fue del 43,09%).

El nuevo Parlamento, si bien con nombres y grupos diversos, reproduce de hecho la correlación de fuerzas anterior. El PP Europeo se mantiene como grupo más importante (265 diputados), y la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas –antiguo Partido Socialista– sigue como segunda fuerza (184 diputados). El nuevo grupo, Conservadores y Reformistas Europeos (formado por antiguos miembros del Partido Popular Europeo) obtuvo 54 diputados.

B. De conformidad con el nuevo Tratado el 19 de noviembre se eligieron en un Consejo Extraordinario los cargos de Presidente permanente del Consejo Europeo (Sr. Herman Van Rompuy), el alto representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (Sra. Catherine Ashton), y el Secretario General del Consejo (Sr. Pierre de Boissieu).

C. De las actividades de la Unión deben destacarse las medidas anticrisis, el «paquete» energía y cambio climático, así como el Programa «Legislar mejor».

La Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE)

La CARCE está sufriendo seguramente una crisis funcional debido al «éxito» de su propia actividad. Es decir, creada a mediados de los 90 para trasladar la información de los Consejos de Ministros europeos a las Comunidades Autónomas y facilitar la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos, los logros alcanzados en estas tareas ha dejado en parte sin sentido al órgano estable de información y encuentro.

En cualquier caso el año 2009 ha visto un repunte en la actividad de la CARCE, que se reunió en dos ocasiones aprobándose varias propuestas anteriores entre ellas las relativas al propio funcionamiento de la CARCE. Se ha modificado la

constitución y funcionamiento del Plenario y se han introducido los Planes Anuales como guía de la actuación de la institución, aprobándose el primer Plan el 28 de octubre.

Organización administrativa de las Comunidades Autónomas

A. Como consecuencia de las elecciones en Galicia y el País Vasco se han remodelado los gobiernos autonómicos de estas dos Comunidades en las que fruto del proceso electoral se han producido sendos cambios de gobierno. Por motivos diversos se han modificado parcialmente los Gobiernos de la Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana y Comunidades de Asturias, Canarias y Aragón.

B. En sintonía con el programa comunitario «legislar mejor» las Comunidades Autónomas han mostrado una preocupación general por incrementar la calidad de las normas, mejorar los procedimientos normativos y contribuir a establecer un ordenamiento jurídico más claro e inteligible. En esta línea puede destacarse la Ley 2/2009 de 11 de mayo de Aragón.

C. La organización autonómica continúa con la expansión de las administraciones instrumentales a través de figuras diversas, como organismos autónomos, agencias y empresas públicas.

D. Los nuevos Estatutos de Autonomía han impulsado la creación de nuevas instituciones de garantía y control. En Cataluña la Ley 2/2009 de 12 de febrero creó el Consejo de Garantías Estatutarias. La principal novedad es la atribución de carácter vinculante a los dictámenes que se refieren a proyectos de ley en materia de derechos estatutarios. En Aragón la Ley 1/2009 creó el Consejo Consultivo como órgano de relevancia estatutaria en sustitución de la Comisión jurídica asesora. También se han reformado leyes de los Defensores del Pueblo autonómicos en Cataluña, Ley 24/2009, en la Comunidad Valenciana, Ley 4/2009, y en Aragón se ha aprobado la ley de la Cámara de Cuentas, Ley 11/2009.

Comunidades Autónomas y administración local

A. La crisis económica ha puesto en primer plano la grave situación financiera de los entes locales. El problema, conocido y cuya solución se ha ido aplazando, reclama una solución urgente. En este sentido la FEMP ha reiterado su exigencia de formar parte del Consejo de Política Fiscal y Financiera para abordar de forma conjunta en su seno toda la problemática de la financiación de las entidades territoriales.

El año 2009 ha visto también la puesta en práctica del Real Decreto-ley 9/2008 que creó el Fondo estatal de inversión local y el Fondo especial del Estado para la dinamización de la economía. Aquella iniciativa se ha continuado con el Real Decreto-ley 13/2009 de 26 de octubre.

B. Desde el punto de vista institucional se han puesto en marcha diversas iniciativas de legislación autonómica en material local, pero pocas han culminado con la aprobación de un texto legal. Como normas aprobadas hay que destacar

la Ley 8/2009 de 16 de junio de Castilla y León, de transferencia de competencias de la Comunidad Autónoma a los entes locales, la Ley balear 7/2009 de 11 de diciembre, electoral de los Consejos insulares, y la Ley 9/2009 de 22 de diciembre de Aragón reguladora de los Consejos Abiertos.

Como proyectos de ley destaca el ambicioso proyecto de ley andaluz de Gobiernos locales y el catalán de Consejo de Gobiernos locales.

C. La autonomía local se expresa a través del ejercicio de competencias propias pero también por medio de la participación cualificada de los entes locales en la formación de la voluntad de entes territoriales de ámbito superior. Por ello adquieren especial importancia las normas que tratan de favorecer esta participación. Un ejemplo es el proyecto catalán de ley de Consejo de Gobiernos locales, tramitado en desarrollo del art. 85 del Estatuto. Curiosamente el proyecto otorga la capacidad de nombramiento de los miembros del Consejo directamente a los partidos políticos con lo que el nuevo organismo deja de ser el órgano de representación de municipios y veguerías que quiere el Estatuto.

En el caso de Andalucía existe ya un Consejo Andaluz de Concertación local de composición mixta regulado por una ley de 2008. No obstante, con ocasión de la tramitación del proyecto de ley de gobierno local de Andalucía se ha planteado la oportunidad de introducir como nueva figura un órgano de exclusiva representación local.

INFORME COMUNIDADES AUTÓNOMAS 2009

PRIMERA PARTE

El Estado de las Autonomías en 2009: Temas Monográficos

MEJORA NORMATIVA Y REDUCCIÓN DE CARGAS ADMINISTRATIVAS

Dolors Canals i Ametller[1]

Introducción

A primera vista, la mejora normativa no parece ser más que una política pública moderna que en los últimos años ocupa, junto con otras, un lugar privilegiado en las agendas gubernamentales, como política de carácter transversal cuyo objetivo es incentivar la competitividad de las empresas a través de una regulación normativa «sostenible».[2]

No obstante, si se ajusta el enfoque, la política pública de mejora de las normas se presenta con claridad como una política de largo recorrido, con un impacto nada desdeñable en el orden internacional y europeo.[3] Es, a su vez, incierto el impacto que tendrá en los ordenamientos jurídicos internos y en las estructuras y organización administrativas de los Estados.

Las reformas legislativas a raíz del proceso de transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de Servicios, en lo sucesivo), están convulsionando los tradicionales regímenes de intervención administrativa en la actividad económica. Conllevan además la reubicación de la actuación de las instancias públicas, en un proceso paralelo –e imprescindible– de asunción de mayor responsabilidad de los sectores económicos beneficiados por las reformas. A su vez, los planes de reducción de cargas administrativas que está fomentando activamente la Comisión europea y que engarzan con la simplificación administrativa

1. Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Girona, Directora General de Calidad Normativa, Departamento de la Presidencia, Generalidad de Cataluña.

2. La mejora normativa es justamente una de las medidas transversales para la mejora del entorno económico español contemplada en el Proyecto de Ley de Economía Sostenible (arts. 4 a 7). Señala la Exposición de Motivos que el Capítulo I, relativo a la mejora de la calidad de la regulación, del Título I «recoge los principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas y los instrumentos de mejora regulatoria, con especial atención a la transparencia y la evaluación previa y posterior de dichas iniciativas y la formalización de instrumentos a ese fin: los nuevos informes periódicos sobre las actuaciones de mejora regulatoria y el trabajo de la Comisión para la Mejora de la Regulación de las Actividades de Servicios».

3. El impacto de la mejora de la calidad normativa en la economía global viene siendo objeto de atención por la *International Regulatory Reform Network* [www.IRR-Network.org], plataforma incentivada por la Fundación *Bertelsmann* a partir de las distintas ediciones de la *International Regulatory Reform Conference (IRRC).*

que impone la Directiva de Servicios, implican rectificaciones del entorno normativo y cambios radicales en las formas futuras de regulación normativa, con el objetivo prioritario de mejorar el contexto económico.

Pese a la enjundia de la transformación que se insinúa, las páginas que siguen, si bien contienen en alguna parte consideraciones de calado sobre el tema, se ciñen a una mera descripción de la política pública de mejora normativa en los ámbitos internacional, europeo, nacional y autonómico, principalmente. Las experiencias de Cataluña y de otras comunidades autónomas sobresalen en el estudio, en la parte específica de esta política pública consistente en la reducción de cargas administrativas, de manera significativa para las empresas, y, en muchos casos, como reacción inmediata a la situación económica actual.

Se trata, en definitiva, de plasmar los distintos instrumentos a partir de los cuales se está mejorando en España el entorno normativo que afecta sobre todo las PYMES, para lograr el incremento de su productividad y competitividad.

Finalmente, en las líneas que siguen se alude a las categorías jurídicas que han sido objeto de regulación por la reciente modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC en lo sucesivo), esto es, la comunicación previa y la declaración responsable, como medidas de simplificación administrativa cuya utilización implica reducción de costes administrativos una nada desdeñable para las empresas y los ciudadanos.

La mejora normativa como política pública

La política pública en los ámbitos internacional y europeo: reducción de barreras normativas y mejora de la competitividad empresarial

En los años 1990, la OCDE señaló la necesidad de abordar la reducción de barreras normativas y, con ello, la mejora de la regulación normativa, con el fin de incentivar el desarrollo económico.[4] De acuerdo con las recomendaciones de esta organización internacional,[5] una regulación normativa de calidad debe cumplir con los parámetros siguientes: a) servir a objetivos políticos claramente identificados y ser efectiva para conseguirlos; b) tener una base empírica y legal; c) producir beneficios que justifiquen los costes, considerando los efectos distributivos en la sociedad, y tener en cuenta los efectos económicos, ambientales y sociales; d) minimizar los costes y las distorsiones del mercado; e) promover la innovación, a través de incentivos de mercado y enfoques basados en objetivos; f) ser clara, simple y práctica para sus destinatarios; g) ser coherente con otras regulaciones y políticas; h) ser compatible, lo máximo posible, con la competen-

4. Sobre ello, A. Betancor, Mejorar la regulación: una guía de razones y de medios, Ed. Fundación Rafael del Pino/Marcial Pons, Madrid, 2009.

5. *Recommendation du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle, 1995*; *OECD Report on Regulatory Reform 1997*; y, *OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance, 2005*. Más información en:http://www.oecd.org/topic/0,3373,en_2649_37421_1_1_1_1_37421,00.html

cia, el comercio y facilitar la inversión nacional e internacional. A estos principios y parámetros se suma el principio de simplificación administrativa.

La Comisión europea, comprometida en los últimos tiempos con la mejora del entorno normativo de las empresas, juega también un papel primordial en esta política, fundamentalmente a partir del conocido «Informe Mandelkern»[6] del 2001 y del Tratado de Lisboa, invitando a los Estados miembros, junto con a propias instituciones reguladoras, a considerarla en sus agendas y a ponerla en práctica. Con ello pretende mejorar la normativa europea y nacional para que no suponga un obstáculo a la actividad productiva y competitividad de las empresas, de las pequeñas y medianas empresas en especial.

La política pública de la mejora regulatoria tiene como principal objetivo reducir los impactos negativos de las normas en las empresas, esto es, reducir los costes empresariales que suponen determinadas reglamentaciones y, con ello, aumentar la competitividad. Supone, a su vez, una clara manifestación de la tan en boga «buena gobernanza».

En concreto, la política de la Comisión europea para la mejora normativa o *Better Regulation* se construye a partir de la aprobación, en el año 2002, del Plan de acción «Simplificar y mejorar el marco regulador»[7] y la puesta en marcha de una Estrategia global para incrementar la calidad del proceso legislativo en las instituciones europeas, mediante el programa «Legislar mejor».[8] Esta estrategia y programa han sido objeto de evaluación tres veces, en los 2006, 2008 y 2009,[9] acentuándose la importancia de la mejora de la calidad normativa para garantizar un mercado justo y competitivo y, a un mismo tiempo, el bienestar de los ciudadanos, la protección de la salud y del medio ambiente.

En el año 2007, en este contexto y en el marco de la Estrategia Renovada de Lisboa, la Comisión europea puso en marcha el Programa de Acción para la Reducción de las Cargas Administrativas en la Unión Europea,[10] con el objetivo

6. Informe sobre la mejora de la regulación, encargado por la Unión Europea el año 2000 a partir del Consejo Europeo de Lisboa y la llamada «Estrategia de Lisboa» para la mejora de la competitividad de las empresas. Los principios que recoge el informe son, respecto de la norma: necesidad, proporcionalidad, coherencia, transparencia, accesibilidad y simplicidad.

7. Comunicación de la Comisión: Plan de acción «Simplificar y mejorar el marco regulador», COM (2002) 278 final).

8. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: «Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea», COM (2005) 97 final).

9. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Análisis estratégico del programa «Legislar mejor» en la Unión Europea, COM (2006) 689 final); Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Segundo análisis estratégico del programa «Legislar mejor» en la Unión Europea, COM (2008) 32 final); Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Tercer examen estratégico del programa «Legislar mejor» en la Unión Europea, COM (2009) 15 final).

10 Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COM (2007) 23 final). Puede consultarse, también, el Programa de Acción para la Reducción de las Cargas Administrativas en la Unión Europea: Planes de Reducción sectoriales y acciones en 2009, COM (2009) 544.

global de reducción del 25% de las cargas administrativas innecesarias, a más tardar en 2012. Este es el objetivo común que deberán alcanzar conjuntamente la Unión Europea y los Estados miembros, los cuales se ven obligados a reducir de manera progresiva el volumen de cargas administrativas que sus respectivas normas imponen a las empresas.[11] Se trata de identificar, medir y reducir las obligaciones de información obsoletas, redundantes o reiterativas, cuyo cumplimiento genera cargas administrativas innecesarias que pesan a las empresas, y que se situaban en el 2007 en torno al 3,5% del PIB de la Unión Europea. Se establecen como ámbitos prioritarios en relación con la legislación comunitaria que debe abordarse: derecho de sociedades; legislación farmacéutica; entorno de trabajo/relaciones laborales; legislación fiscal (IVA); estadísticas; agricultura y subsidios agrícolas; seguridad alimentaria; transporte; pesca; servicios financieros; medio ambiente; política de cohesión y contratación pública.

En su afán de revisar y mejorar la legislación vigente, la Comisión Europea elabora en el año 2005, en paralelo al programa de reducción de cargas administrativas, la Estrategia de simplificación del marco regulador,[12] con un ambicioso programa de actualización, modernización y simplificación del marco regulador de la Unión Europea. En realidad, las tres estrategias y los respectivos programas están íntimamente relacionados: así, el tercer informe de evolución sobre la Estrategia de simplificación[13] complementa el tercer análisis estratégico del Programa «Legislar mejor» y el documento de trabajo de la Comisión sobre la reducción de cargas administrativas.

Estas estrategias europeas para la mejora normativa se establecen al mismo tiempo que se elabora y aprueba la Directiva de Servicios, cuya transposición exige también a los Estados miembros un considerable esfuerzo de simplificación y reducción de cargas administrativas. La transposición a los ordenamientos internos de la Directiva de Servicios, en aras a garantizar la libertad de establecimiento y la libre circulación de servicios –arts. 43 y 49 del Tratado–, implica una importante reforma de las normas reguladoras de los procedimientos y regímenes de intervención pública en las empresas prestadoras de servicios, que entraña una voluminosa reducción de costes administrativos y supone, en estos términos, una mejora de las normas afectadas.[14]

En concreto, en el considerando 42 de la Directiva se afirma que: «Las normas relativas a los procedimientos administrativos no deben tener por objeto la armonización de dichos procedimientos, sino suprimir los regímenes de autorización, procedimientos y formalidades excesivamente onerosos que obstaculizan

11. El Plan de Acción aclara en la parte introductoria que «no es una iniciativa de desregulación. [...] Se trata más bien de un notable empeño con el que se pretende racionalizar y aligerar la forma en que se aplican los objetivos políticos –un indicador importante de la calidad de la reglamentación a todos los niveles–. Las cargas administrativas innecesarias y desproporcionadas pueden tener un impacto económico real. Además, son percibidas como una molestia y una pérdida de tiempo para las empresas y a menudo son señaladas como aspecto prioritario de las iniciativas de simplificación. La Comisión está decidida a contribuir a la supresión de estas cargas innecesarias a todos los niveles y destaca que esta responsabilidad incumbe conjuntamente a los Estados miembros y a las instituciones europeas» (pág. 2 de la Comunicación de la Comisión).

la libertad de establecimiento y la creación de nuevas empresas de servicios que esta comporta. Una de las principales dificultades a que se enfrentan en especial las PYME en el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio reside en la complejidad, la extensión y la inseguridad jurídica de los procedimientos administrativos. Por este motivo, y a semejanza de otras iniciativas de modernización y de buenas prácticas administrativas a nivel comunitario y nacional, procede establecer principios de simplificación administrativa, en concreto limitando la autorización previa obligatoria a aquellos casos en que sea indispensable e introduciendo el principio de autorización tácita de las autoridades competentes una vez vencido un plazo determinado. El objetivo de este tipo de acción de modernización es, aparte de garantizar los requisitos de transparencia y actualización de los datos relativos a los operadores, eliminar los retrasos, costes y efectos disuasorios que ocasionan, por ejemplo, trámites innecesarios o excesivamente complejos y costosos, la duplicación de operaciones, las formalidades burocráticas en la presentación de documentos, el poder arbitrario de las autoridades competentes, plazos indeterminados o excesivamente largos, autorizaciones concedidas con un periodo de vigencia limitado o gastos y sanciones desproporcionadas».

Por último, una más moderna acción de la Comisión Europea ha de ser traída a colación en este escenario de políticas europeas de mejora normativa, orientadas principalmente al incremento de la competitividad de las empresas. La acción, puesta en marcha en 2008 y conocida como «*Small Business Act (SBA)*» para Europa –entre nosotros, «Ley de la Pequeña Empresa para Europa»–, se centra en medidas específicas para las pequeñas empresas, a partir del diez principios, entre ellos, el de elaborar normas conforme al principio general de «pensar primero a pequeña escala».[15] Se trata de elaborar normas y revisar las vigentes teniendo en cuenta la realidad de este sector empresarial, dado que es uno de los que más soporta el impacto elevadísimo de las cargas administrativas (y desproporcionado en comparación con empresas de mayor dimensión).

12. Aplicación del Programa comunitario sobre la Estrategia de Lisboa: Una estrategia para la simplificación del marco regulador, COM (2005) 535.

13. Documento de trabajo de la Comisión: Tercer informe de evolución sobre la estrategia para la simplificación del marco regulador, COM (2009) 17 final.

14. Sobre ello, J. PONCE SOLÉ, «¿Mejores normas? Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior, calidad reglamentaria y control judicial», *Revista de Administración Pública*, núm. 180, 2009, pp. 201 a 243; y, del mismo autor, con anterioridad, «La calidad en el desarrollo de la discrecionalidad administrativa reglamentaria: teorías sobre la regulación y adopción de buenas decisiones normativas por los Gobiernos y las Administraciones», *Revista de Administración Pública*, núm. 162, 2003, pp. 89 a 144.

15. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: «Pensar primero a pequeña escala», «Small Business Act» para Europa: iniciativa a favor de las pequeñas empresas, COM (2008) 394 final. También es de interés el Documento de trabajo de la Comisión: Informe sobre la aplicación de la Ley de la Pequeña Empresa, COM (2009) 680 final, en el que se relata cómo la Comisión lleva aplicando sistemáticamente desde 2009 una «prueba de la PYME» para evaluar el impacto de sus principales propuestas legislativas y políticas en las PYME.

La política pública de mejora normativa en España

También en España en los últimos años se están llevando a cabo actuaciones importantes para la mejora de la calidad de la normativa, la simplificación de procedimientos y la reducción de cargas administrativas,[16] en los contextos internacional y europeo antes descritos.

Merece ser destacado en primer lugar el Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de mayo de 2007 sobre el impulso del programa de mejora de la reglamentación y reducción de cargas administrativas, publicado por Resolución de 23 de mayo de 2007.[17] En el Acuerdo se afirma con rotundidad, aunque con un considerable retraso si se compara con las experiencias de otros países cercanos, que «ha llegado el momento de analizar nuestra legislación para ver si ésta puede simplificarse, al objeto de aligerar las cargas que pesan sobre los operadores y los ciudadanos garantizando su claridad, actualización, eficiencia y fácil aplicación, respetando el derecho existente, contando siempre con la participación de las administraciones de las comunidades autónomas y las corporaciones locales».

En lo que se refiere a la reducción de cargas administrativas, el Gobierno de España adquirió el compromiso con los objetivos europeos a través del Plan de Acción para la reducción de las cargas administrativas existentes, aprobado por Consejo de Ministros el 20 de junio de 2008. Con el objetivo de contribuir a la dinamización del tejido empresarial español mejorando su competitividad y productividad, el Plan de Acción centra las acciones de reducción de cargas admi-

16. Más extensamente, A. Betancor, Mejorar la regulación:..., ob. cit., pp.183 y ss., quien afirma que en España se están dando aún los primeros pasos en lo que denomina «Política de Calidad de la Regulación (PCR)».

17. BOE núm. 140, de 12 de junio de 2007. En concreto, se acuerda por el Consejo de Ministros: 1) crear un Grupo de Alto Nivel; 2) encargar a dicho Grupo la elaboración de un Plan de acción para la reducción de cargas administrativas, con los objetivos siguientes:

«a. Valoración de las cargas administrativas existentes para las empresas en la legislación nacional, con el objetivo de reducirlas en un objetivo de ambición comparable al 25% europeo para el año 2012. En especial se profundizará en las medidas necesarias para disminuir los trámites administrativos relacionados con la creación de empresas.

b. Determinar la participación española en el Programa de acción de la Comisión de reducción de cargas administrativas, cuyo objetivo es que las cargas administrativas derivadas de la legislación de la UE se reduzcan en un 25% para el 2012.

c. Impulsar la mejora de la regulación de forma que se reduzcan las cargas administrativas que las nuevas normas supongan para las empresas y ciudadanos en general.

d. Avanzar en el uso intensivo de tecnologías de la información, incluyendo la interconectividad entre administraciones, como forma de reducir cargas administrativas en los procedimientos de impacto ciudadano».

Se acuerda, además: 3) Establecer la necesaria colaboración con las comunidades autónomas y los entes locales, a través de la Conferencia Sectorial de Administración Local, para vincular su participación en los objetivos del Plan; 4) Identificar, en el seno de la Comisión Interministerial de Simplificación Administrativa, nuevas iniciativas que permitan avanzar en los procedimientos de simplificación de trámites que incidan en la vida de los ciudadanos y en sus relaciones con las administraciones públicas; 5) Acordar mecanismos de colaboración con las Cámaras de Comercio y las organizaciones empresariales y sindicales para avanzar en la rápida identificación de aquellas medidas que permitan la reducción de las cargas administrativas que dificulten la creación de nuevas empresas y que limitan la actividad de las ya existentes.

nistrativas, elevado hasta el 30% para el año 2012, y de mejora de la regulación, en aquellos procedimientos que: a) permitan liberar recursos para la inversión y el crecimiento a las empresas existentes, especialmente las PYME; b) faciliten la tramitación de creación y disolución de empresas, agilizando y abaratando los procesos y los costes a estos asociados; c) fomenten la inversión productiva, impulsando el desarrollo de la actividad empresarial y la diversificación de las empresas a nuevos sectores o nuevos ámbitos geográficos.

Para alcanzar este objetivo se acuerdan una serie de acciones: la primera, la medición de las cargas en las áreas prioritarias que se proponen (Derecho de sociedades, legislación fiscal, estadísticas, contratación pública, medio ambiente y entorno laboral-relaciones laborales, que incluye Seguridad Social y prevención de riesgos)[18] y la cuantificación del ahorro que supone para las empresas esta reducción, adoptando para ello el Modelo de Costes Estándar (*SCM*, en sus siglas en inglés); la segunda, la realización de un proyecto piloto que permita evaluar el ahorro de costes que supondrá el programa de reducción de cargas;[19] la tercera, presentar al Consejo de Ministros, en el último trimestre de cada año, previa consulta con las organizaciones empresariales y sindicales, un proyecto normativo que englobe las propuestas de mejora y medidas concretas de simplificación;[20] y, cuarta y última, elaborar y aplicar un Protocolo de actuación para el análisis del impacto de la nueva normativa, que asegure la medición de las nuevas cargas y que éstas son las menores posibles para las empresas y el ciudadano, a aplicar de forma sistemática a toda la normativa que se apruebe a partir del 1 de enero de 2009.

En cumplimiento del Plan de acción,[21] y en desarrollo de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se aprueba el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria de análisis de impacto normativo. En concreto, se establece que las memorias, estudios e informes que se contemplan en los arts. 22.2 y 24.1.a) y 24.1.b) se incluirán en un único documento que se deno-

18. Véase, por ejemplo, el Real Decreto-ley 6/2010, de 9 de abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo, en el que se establecen medidas específicas para favorecer la actividad empresarial, destinadas a las pequeñas y medianas empresas, que han de suponer una reducción de cargas administrativas en el ámbito tributario (Capítulo II).

19. El procedimiento elegido como piloto es «Notificación de traslado de residuos peligrosos en el territorio nacional», cuyos resultados debían estar disponibles en el tercer trimestre del 2008.

20. Con el objetivo de colaborar con los agentes sociales afectados por las medidas de reducción de cargas administrativas y, en concreto, para su mejor detección y cuantificación, la Administración general del Estado ha suscrito convenios con CEOE-CEPYME y con el Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación. A este último se le encomendó el proyecto «La reducción de cargas administrativas en la empresa española: su incidencia en la productividad; y, concluyó en octubre de 2008 el estudio «Identificación y análisis de los trámites administrativos soportados por las empresas en su actividad cotidiana derivados de la regulación». En febrero de 2010, CEOE-CEPYME elaboró el resumen ejecutivo del proyecto «Análisis de las cargas administrativas soportadas por las empresas españolas».

21. Puede consultarse el resumen de la reducción alcanzada, en abril de 2009, en el Informe Final del Ministerio de Administraciones Públicas, «Medición de las cargas administrativas de 81 iniciativas de vía rápida de reducción de cargas en el ámbito del Plan de Acción para la Reducción de Cargas Administrativas».

minará «Memoria del análisis de impacto normativo», y que deberá redactar el órgano o centro directivo proponente del proyecto normativo de forma simultánea a la elaboración de éste (art. 1.2). Por consiguiente, la Memoria de impacto integra la memoria justificativa y de oportunidad de la propuesta, la memoria económica y el informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo.

El contenido mínimo de la Memoria de impacto se resume en los siguientes apartados (art. 2.1):

a) Oportunidad de la propuesta.

b) Contenido y análisis jurídico, que incluirá el listado pormenorizado de las normas que quedarán derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la norma.

c) Análisis sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias.

d) Impacto económico y presupuestario, que comprenderá el impacto sobre los sectores, colectivos y agentes afectados por la norma, incluido el efecto sobre la competencia, así como la detección y la medición de cargas administrativas.

e) Impacto por razón de género: se analizarán y valorarán los resultados que se puedan seguir de la aprobación del proyecto desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, a partir de los indicadores de la situación de partida, de previsión de resultados y de previsión de impacto recogidos en la Guía Metodológica a que se refiere la disposición adicional primera.

Incluirá, además, cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano promotor de la iniciativa normativa, en especial, los impactos de carácter social y medioambiental, en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad (art. 2.2), así como el contenido de las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación, en especial, el resultado de las consultas realizadas en el trámite de audiencia, en particular a las comunidades autónomas, y otros informes o dictámenes evacuados durante la tramitación (art. 2.3).

La Guía Metodológica para la realización y estructuración de la Memoria de análisis de impacto normativo se aprobó por el Consejo de Ministros el día 11 de diciembre de 2009.[22]

22. La Guía Metodológica puede consultarse en http://www.mpr.es/Documentos/guiaAIN.htm. La Guía incluye el «Método simplificado de medición de cargas administrativas y de su reducción (sistema compartido de las administraciones públicas» (Anexo V).

La reducción de cargas administrativas como mejora normativa

¿Qué se entiende por «carga administrativa»? La importancia de una acepción común para un objetivo común

Según las definiciones acordadas internacionalmente del Manual del Modelo de Costes Estándar y del Método de Costes Estándar de la Unión Europea (MCE UE),[23] las cargas administrativas son parte de los denominados «costes de cumplimiento» de la regulación normativa, esto es, todos los costes que se derivan del cumplimiento de la reglamentación, con la excepción de los costes financieros directos y de las consecuencias estructurales a largo plazo. Según el Modelo de Costes Estándar, estos costes pueden clasificarse, a su vez, en «costes de cumplimiento sustantivos» y «costes administrativos».

Se entiende por «costes administrativos» los costes habidos por las empresas, el sector asociativo, los poderes públicos y los ciudadanos para cumplir las obligaciones legales de facilitar información sobre sus actividades o su producción, ya sea a las autoridades públicas, ya sea a entidades privadas.[24] Más en concreto, las «cargas administrativas» son los costes administrativos asociados a obligaciones de facilitar información que no se recogería de no existir disposiciones normativas al efecto.

La metodología de referencia para la medición de cargas administrativas en aquellos países más avanzados en la evaluación del impacto normativo, no sólo en la Unión Europea sino también en los países miembros de la OCDE, es el Modelo de Costes Estándar. La Comisión europea ha adoptado también esta metodología en el marco de las evaluaciones de impacto normativo que está llevando a cabo los últimos años, la antes mencionada MCE UE. Más en concreto, el Manual Internacional del Modelo de Costes Estándar fue elaborado por la Red Internacional de la Metodología de Costes Estándar (*SCM Network*).[25] La red está integrada en la actualidad por 23 países y fue creada en el año 2003, con el objetivo de dar a conocer y difundir el uso de una metodología común para la medición y reducción de las cargas administrativas, y facilitar así la evaluación comparativa y el intercambio de experiencias entre los distintos países.

La reducción de cargas administrativas o, en otros términos, la reducción o

23. Véase el mencionado Programa de Acción para la Reducción de las Cargas Administrativas en la Unión Europea, en concreto, pp. 5 y ss., y las definiciones que contiene, reiteradas en este apartado.

24. La información debe interpretarse en sentido amplio, es decir, con inclusión de los costes de etiquetado, declaración, seguimiento y evaluación necesarios para facilitar la información y proceder a registros. En ocasiones, la información debe transmitirse a las autoridades públicas o a entidades privadas. En otros casos, basta con que se mantenga disponible a efectos de inspección o que se facilite si así se solicita.

25. http://www.administrative-burdens.com/. La Red Internacional no ha elaborado, de momento, una metodología similar para la medición de las cargas administrativas que las normas imponen a los ciudadanos. Sin embargo, algunos países sí cuentan con ella, como es el caso de Holanda: *Standard Cost Model for citizens: User's guide for measuring administrative burden for citizens* (2008). La Guía es fruto de los trabajos realizados conjuntamente con la *European Public Administration Network (EUPAN).*

eliminación de obligaciones de información cuyo cumplimiento genera costes económicos a las empresas, por la inversión de tiempo y trabajo en las tareas administrativas orientadas a dicho cumplimiento, es imposible sin una previa reforma normativa. Esta reforma normativa debe orientarse a la simplificación de procedimientos y trámites en los cuales se establecen las obligaciones de información –que se concretan, la mayoría de las veces, en la presentación de documentos de contenido y finalidad diversos[26]– innecesarias, injustificadas, desproporcionadas e, incluso, obsoletas. Y, esa reforma ha de tener así mismo como objetivo la elaboración y aprobación sólo de aquellas normas que sean indispensables para lograr la finalidad que las justifica y, en ese caso, con una calidad incuestionable en términos de impacto normativo.

Para la primera de las acciones de mejora normativa, la que se concreta en la reducción de las cargas administrativas existentes, y con ello, para cumplir con creces el objetivo europeo de reducción para el año 2012, los Estados miembros, y también las comunidades autónomas en nuestro caso, han de partir de misma acepción de carga administrativa. En caso contrario, difícilmente se conseguirá el objetivo común, pudiéndose originar, además, desigualdades indeseables entre los beneficiarios de la política pública de mejora de la regulación.

En la Unión Europea y en los distintos Estados miembros ya inmersos en la tarea de reducción de costes administrativos, han surgido algunas dificultades en el uso de una acepción común de «cargas administrativas» –una dificultad salvable, por otra parte–, a raíz de la existencia de distintas metodologías de medición o de adaptaciones del SCM, La Comisión Europea es consciente de ello y en el Programa de Acción del año 2007 señala la dificultad de establecer comparaciones internacionales de los datos existentes, en particular de agregar resultados y determinar el origen de las obligaciones de información, por lo que se requerirá de un cierto grado de armonización técnica.[27]

Idéntico problema podría darse en el Estado español por la diversidad de planes de acción autonómicos para la reducción de cargas administrativas –para empresas, o para empresas y ciudadanos, y que se suman a los programas estatales–, pero también por las distintas normas que han proliferado en los últimos años, orientadas a la regulación medidas de simplificación y reducción de costes administrativos, así como al uso electrónico de los servicios públicos, una regulación que en demasiadas ocasiones utiliza el término «cargas administrativas» para referirse a realidades distintas, aunque convergentes.

26. Así, por ejemplo, la elaboración y presentación de la solicitud de un título administrativo habilitante para iniciar una actividad económica; adjuntar a la correspondiente solicitud un proyecto técnico visado por un colegio profesional, un documento acreditativo de estar al corriente de las obligaciones de la Seguridad Social, de las obligaciones tributarias o de haber contratado una póliza de responsabilidad civil; la llevanza de libros registro o la presentación periódica de certificados varios ante la administración pública competente. Estos son ejemplos de obligaciones de información que imponen habitualmente las normas y cuyo cumplimiento genera cuantiosos costes económicos para las pequeñas y medianas empresas.

27. Véase el Anexo I del Programa de Acción para la Reducción de Cargas Administrativas en la Unión Europea.

Simplificación de procedimientos y trámites administrativos y reducción de cargas administrativas: planos convergentes y divergentes

La simplificación de procedimientos y trámites administrativos conlleva por sí misma la reducción de cargas administrativas pero no por ello nos encontramos en presencia de una acción única. La simplificación administrativa y la reducción de costes administrativos, si bien confluyen en su condición de medidas de mejora normativa y administrativa, tienen identidad propia y, en ocasiones, se instrumentan de forma separada, tal como se ha puesto de manifiesto en el apartado relativo a las políticas y estrategias de mejora normativa de la Comisión Europea.

En este sentido, es indiscutible que la eliminación de obstáculos jurídicos a la prestación y establecimiento de actividades de servicios, que implica la transposición de la Directiva de Servicios, tiene como efecto inmediato la disminución de los costes de cumplimiento o coste de la regulación normativa que se adapta a la directiva comunitaria. Ahora bien, ello no significa que únicamente a través de la eliminación o simplificación de barreras jurídicas –autorizaciones, en el sentido más amplio del término–, y procedimientos adyacentes, se reduzcan cargas administrativas.

De hecho, nos situamos ante tres planos divergentes que convergen en un punto concreto, esto es, la reducción de costes económicos para las empresas, las pequeñas y medianas empresas concretamente. La divergencia existe, por una parte, porque la Directiva de Servicios y la normativa de transposición no afectan cualquier tipo de actividad económica, y, por otra, porque los instrumentos adoptados por el Estado y las distintas Comunidades Autónomas en materia de simplificación y/o reducción de cargas administrativas tienen por destinatarios a las empresas y también a los ciudadanos. A estos dos planos, se suma un tercero: la adaptación de la actuación administrativa a los medios electrónicos que, si bien a su vez reduce gastos a los ciudadanos en sus relaciones con las administraciones públicas, responde a objetivos distintos, pese a ser una medida indirecta de reducción de cargas administrativas.

La simplificación de procedimientos y de trámites administrativos se instrumenta principalmente a través del uso de categorías jurídicas que, pese a estar contempladas por la normativa sectorial, estatal y autonómica, no eran habituales hasta su previsión, con carácter de bases, en la modificación de la LRJPAC, operada por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.[28]

Las categorías que están en boga, la comunicación previa y la declaración responsable (art. 71 bis LRJPAC)[29], pueden calificarse de «medidas estrella» de sim-

28. Ley 17/2009, de 23 de noviembre, por la que se incorpora parcialmente, al Derecho español, la Directiva de Servicios.

29. Art. 71.bis: *Declaración responsable y comunicación previa*

«1. A los efectos de esta Ley, se entenderá por declaración responsable el documento suscrito por un interesado en el que manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para acceder al recono-

plificación de procedimientos y trámites administrativos, principalmente de autorizaciones y licencias en el primer caso, y de presentación de documentos acreditativos del cumplimiento de requisitos reglamentarios en el segundo. La previsión normativa de estos instrumentos implica una considerable disminución de cargas administrativas para los destinatarios de la norma por la eliminación del procedimiento o trámite administrativo que supone y, con ello, de inmediato, de las obligaciones de información inherentes. En el supuesto de presentación de una comunicación previa no existe procedimiento previo al inicio de la actividad económica de servicios –póngase por caso– y, si a la misma se adjunta una declaración responsable del cumplimiento de los requisitos exigidos para su ejercicio, el impacto de la norma en términos de coste económico es prácticamente inexistente, al menos en el momento de iniciar la actividad. Esta es una de las razones que ha conducido a la expansión de estas medidas de simplificación en la normativa estatal y autonómica aprobada en los últimos años.

Son muchas las comunidades autónomas que han establecido legalmente o reglamentariamente estas medidas de simplificación y reducción de cargas administrativas, la mayor parte de ellas con anterioridad a su regulación con carácter básico en la LRJPAC. Entre otras, las siguientes: Extremadura, por Decreto 125/2005, de 24 de mayo, de aprobación de medidas para la mejora de la tramitación administrativa y la simplificación documental asociada a procedimientos de la Junta de Extremadura;[30] Cataluña, por Decreto 106/2008, de 6 de mayo, de

---

cimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante el periodo de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio.

Los requisitos a los que se refiere el párrafo anterior deberán ser recogidos de manera expresa, clara y precisa en la correspondiente declaración responsable.

2. A los efectos de esta Ley, se entenderá por comunicación previa aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos y demás requisitos exigibles para el ejercicio de un derecho o el inicio de una actividad, de acuerdo con lo establecido en el art. 70.1.

3. Las declaraciones responsables y las comunicaciones previas producirán los efectos que se determinen en cada caso por la legislación correspondiente y permitirán, con carácter general, el reconocimiento o el ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, la comunicación podrá presentarse dentro de un plazo posterior al inicio de la actividad cuando la legislación correspondiente lo prevea expresamente».

30. Art. 9: *Autorización para obtener datos y certificaciones*

«1. Cuando la instrucción de los procedimientos precise que se aporten documentos o certificados que hayan de ser emitidos por las Administraciones Públicas y sus organismos dependientes, los modelos de solicitud normalizados contemplarán un apartado a fin de que los interesados otorguen su autorización expresa para que los datos objeto de aportación puedan ser directamente recabados en su nombre por el órgano gestor mediante transmisiones telemáticas de datos o certificaciones de tal naturaleza que las sustituyan.

2. De no quedar constancia expresa de la autorización referida en el apartado anterior, estos documentos o certificados habrán de ser presentados directamente por los interesados; si bien, no obstante lo anterior, y siempre que se prevea en la normativa

medidas para la eliminación de trámites y la simplificación de procedimientos para facilitar la actividad económica;[31] Aragón, por Decreto ley 1/2008, de 30 de octubre, de medidas administrativas urgentes para facilitar la actividad económica en Aragón;[32] Baleares, por Decreto-ley 1/2009, de 30 de enero, de medidas

reguladora, bastará que el interesado, en el momento de presentar la solicitud, sustituya la aportación de los documentos exigidos por una declaración responsable sobre el cumplimiento de las condiciones necesarias. En este caso, antes de que se dicte propuesta de resolución, el órgano gestor requerirá la presentación efectiva de aquellos documentos en los que se acredite la realidad de los datos contenidos en la declaración inicialmente aportada en un plazo no superior a quince días».

31 Art. 5: *Las declaraciones responsables*

«1. A los efectos de este decreto, se entiende por declaración responsable el documento subscrito por la persona titular de una actividad empresarial o profesional, o por quien la represente, en el que declara, bajo su responsabilidad, que dispone de la documentación que acredita el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa vigente y que se compromete a mantener su cumplimiento durante la vigencia de la actividad.

La persona que subscribe el documento debe identificarse y, en su caso, acreditar la representación.

2. El hecho de presentar la declaración responsable faculta a la Oficina de Gestión Empresarial (OGE) y, si procede, a los órganos u organismos competentes de la Administración, para hacer, en cualquier momento, telepáticamente o por otros medios, las comprobaciones por muestreo o exhaustivas necesarias para verificar la conformidad de los datos de la declaración responsable.

3. Si, una vez hecha la declaración, la Administración comprueba la inexactitud o falsedad de los datos declarados, este hecho comporta, previa audiencia a la persona interesada, dejar sin efecto el trámite correspondiente, incluidas las inscripciones que se hayan producido. Si esta conducta está tipificada como infracción en la legislación aplicable, da lugar a la incoación del expediente sancionador correspondiente.

[...]».

El Decreto 106/2008, de 6 de mayo, incluye la modificación de la normativa que regula determinados procedimientos administrativos, a efectos de su simplificación a través de la declaración responsable y la tramitación en el frontal de la Oficina de Gestión Empresarial (Capítulo V).

32. Art. 5: *Creación de la declaración responsable*

«1. El titular de una actividad empresarial o profesional, o la persona que debidamente le represente, mediante la suscripción de una declaración responsable sobre el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos para el ejercicio de una actividad sometida a licencia o autorización administrativa podrá iniciar la actividad económica de que se trate en los casos en que se acuerde mediante decreto del Gobierno de Aragón, todo ello sin perjuicio de la ulterior obtención de la licencia, autorización o registro. También se podrá reglamentariamente sustituir la licencia o autorización administrativa por la declaración responsable.

2. La declaración responsable deberá ir acompañada de la prestación de una fianza en los casos que se determine reglamentariamente.

[...]

4. Presentado el documento de declaración responsable, el órgano u organismo competente por razón de la materia de las distintas administraciones públicas aragonesas, podrá en cualquier momento, realizar las comprobaciones pertinentes para verificar la conformidad de los datos declarados. [...]».

Los procedimientos administrativos que admiten declaración responsable en Aragón se establecen, entre otros, por Decreto 247/2008 y Decreto 248/2008, ambos de 23 de diciembre.

urgentes para el impulso de la inversión en las Islas Baleares;[33] Castilla y León, por Decreto 23/2009, de 26 de marzo, de medidas relativas a la simplificación documental en los procedimientos administrativos;[34] y, Canarias, por Decreto 48/2009, de 28 de abril, por el que se establecen en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias medidas ante la crisis económica y de simplificación administrativa.[35]

33. Art. 9: Declaración responsable de inicio de actividad

«1. El Gobierno de las Islas Baleares, a propuesta del Consejero competente en la materia, podrá acordar, mediante Decreto, los supuestos en que se aplica el sistema de declaración responsable para el inicio de una determinada actividad económica, empresarial o profesional, en los casos en que esta actividad económica esté sometida a licencia o autorización administrativa previa, sin que resulte aplicable en los ámbitos de las obras de urbanización y edificación.

2. En los ámbitos referidos en el apartado anterior, y una vez que ya estén delimitados los supuestos correspondientes, el titular de la actividad de que se trate, o la persona que lo represente, podrá iniciar la actividad económica, empresarial o profesional, mediante la suscripción de una declaración responsable sobre el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos para obtener la licencia o autorización administrativa previa».

Véase, así mismo, el Decreto 60/2009, de 25 de septiembre, por el que se establece la unificación de los procedimientos y la simplificación de los trámites en materia turística, como también la declaración responsable de inicio de las actividades turísticas.

34. Art. 16: *Concepto y efectos de la presentación de la declaración responsable.*

«1. A los efectos de lo dispuesto en este Decreto, se entenderá por declaración responsable, aquélla que suscribe la persona interesada o quien la represente, en la que manifiesta, con todas las responsabilidades que se deriven de su inexactitud, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo, que, en su caso, se compromete a mantener su cumplimiento durante el tiempo que cada procedimiento disponga o que dispone de la documentación cuya presentación es obligatoria.

En la declaración responsable constará, necesariamente, la identificación de la persona que la suscribe.

[...]».

Señala la Disposición adicional segunda del mismo Decreto, que «La normativa reguladora de los procedimientos administrativos incluidos en el ámbito de aplicación del presente Decreto, que imponga la obligación de aportar documentación tenderá a sustituir dicho deber por la entrega de declaraciones responsables del interesado. Dichas sustituciones deberán ser comunicadas por las Secretarias Generales de las distintas Consejerías a la Consejería de Administración Autonómica para su inclusión en el Catálogo de simplificación documental». Puede consultarse, también, la Orden ADM/941/2009, de 2 de mayo, por la que se desarrolla el Decreto 23/2009, de 26 de marzo, que contiene en Anexo el Catálogo de Simplificación documental, así como, de la misma fecha, la Orden ADM/942/2009, sobre normalización de formularios asociados a procedimientos administrativos.

35. Art. 16: *Declaraciones responsables*

«1. La regulación de procedimientos administrativos deberá prever los supuestos en que el interesado, en su caso, pueda sustituir la aportación de documentos por una declaración responsable, entendiendo como tal el documento suscrito por el interesado en el que se declare, bajo su responsabilidad, que dispone de la documentación que acredita el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa reguladora de aplicación.

2. El hecho de presentar la declaración responsable faculta a los órganos y organismos competentes de la Administración para hacer, en cualquier momento, telemáticamente

Son también muchas las particularidades y especificidades que en el ámbito autonómico se han ido introduciendo en las técnicas jurídicas de la «comunicación previa» y la «declaración responsable» por la normativa citada. Podría afirmarse, incluso, que, pese a existir una regulación básica, no existe una configuración normativa homogénea de las mismas ni de sus efectos, lo que es, si cabe, aún más importante.

Así, por ejemplo, la Ley Foral 15/2009, de 9 de diciembre, de medidas de simplificación administrativa para la puesta en marcha de actividades empresariales o profesionales en Navarra, regula también en el ámbito autonómico la declaración responsable y la comunicación previa, y los efectos de la presentación de ambos documentos (arts. 11, 12 y 13),[36] con algunas particularidades significati-

---

o por otros medios, las comprobaciones necesarias para verificar la conformidad de los datos de la declaración responsable.

3. Si de las comprobaciones resultara acreditada la inexactitud o falsedad en la declaración responsable dará lugar a la nulidad de las actuaciones, impidiendo el ejercicio del derecho, sn perjuicio de que, si corresponde, pueda incoarse expediente de subsanación de defectos o sancionador en su caso».

Artículo 28: *Comunicación previa de inicio de actividad*

«1. El Gobierno de Canarias acordará los supuestos en que se aplicará el sistema de comunicación previa para el inicio de una determinada actividad económica, empresarial o profesional, en los casos en que esta actividad económica esté sometida a licencia o a autorización administrativa previa.

2. Acordados por el Gobierno los supuestos citados, se procederá inmediatamente a la modificación normativa correspondiente a fin de hacer efectivo el sistema de comunicación previa».

36. Artículo 11: *La declaración responsable*

«1. La declaración responsable es el documento suscrito por la persona que pretenda poner en marcha una actividad empresarial o profesional sometida a control administrativo, o por quien legalmente la represente, en el que declara, bajo su responsabilidad, que reúne todos los requisitos establecidos en la normativa vigente para iniciar la actividad empresarial o profesional correspondiente, que dispone de la documentación que lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante la duración de la misma.

2. El Gobierno de Navarra, en el plazo de un mes desde la entrada en vigor de la presente Ley Foral, regulará los supuestos en los que se podrá iniciar la actividad empresarial o profesional, presentando la declaración responsable debidamente cumplimentada, así como cuantos otros requisitos se establezcan y entre ellos, la declaración de no haber formulado previamente otra declaración responsable que haya resultado nula. La presentación de toda documentación que se requiera conllevará automáticamente la concesión de la licencia de actividad, que estará condicionada a la efectiva verificación del ajuste a la normativa vigente».

Artículo 12: *La comunicación previa*

«1. La comunicación previa es el documento por el que la persona que pretenda poner en marcha una actividad empresarial o profesional, o quien legalmente la represente, pone en conocimiento de la Administración pública competente hechos o elementos relativos al inicio de una actividad, indicando los aspectos que pueden condicionar la misma y acompañándola, en su caso, de cuantos documentos sean necesarios para su adecuado cumplimiento, de acuerdo con lo establecido en la normativa correspondiente.

2. El Gobierno de Navarra regulará mediante decreto foral aquellas actividades en las que se podrá iniciar la actividad empresarial o profesional presentado la comunica-

vas en materia de responsabilidad en caso de presentación viciada de estos documentos.[37] Es justamente en el régimen de los efectos y de las responsabilidades en caso de inexactitudes y falsedades en la elaboración y presentación de estos singulares documentos donde las comunidades autónomas parecen desarrollar con mayor amplitud las bases estatales.[38]

Con todo, lo cierto es que la simplificación de procedimientos y de trámites y la reducción de cargas administrativas implican una racionalización interna de las instancias burocráticas y, a la vez, una mutación de las tareas y responsabilidades de los órganos administrativos, en concreto, de los órganos instructores. En concreto, corresponde al órgano instructor del expediente administrativo comprobar de oficio si los datos alegados en una comunicación previa, consten o no en la correspondiente declaración responsable, figuran en los archivos, bases de datos, registros o fondos documentales de la administración pública competente o de cualquier otra administración, a la que, en virtud del correspondiente convenio de colaboración, pueda solicitarse el acceso vía electrónica a los datos que consten en su poder.

En este sentido, como ejemplo de regulación autonómica del nuevo funcionamiento interno de las instancias administrativas, puede citarse el Decreto 33/2009, de 28 de abril, que suprime la aportación de determinados documentos en los procedimientos administrativos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y de sus organismos públicos vinculados o dependientes, cuyo art. 4 establece que:

«1. El órgano gestor o instructor de los procedimientos administrativos comprobará de oficio si los datos de identificación, domicilio y residencia, de índole tributaria estatal o sobre afiliación a la Seguridad Social de las personas interesadas constan en sus archivos, bases de datos u otros fondos documentales.

2. En los procedimientos para cuya tramitación sea imprescindible acreditar de modo fehaciente los datos antes mencionados de quienes tengan la condición

---

ción previa a la que se refiere este artículo debidamente firmada, así como aquellos otros requisitos que se establezcan».

37. Artículo 13. *Presentación y control por la Administración de la declaración responsable y de la comunicación previa*

«[...]

3. La presentación de la declaración responsable o de la comunicación previa faculta a la correspondiente Administración Pública para comprobar, en cualquier momento, la veracidad de todos los documentos, datos y cumplimiento de los requisitos, por cualquier medio admitido en derecho. A tal efecto, impulsará la función inspectora de los órganos competentes, al objeto de comprobar la veracidad de los datos declarados y de instar, si procede, la potestad sancionadora.

4. La falsedad o inexactitud en cualquier dato, manifestación o documento de carácter esencial, que se acompañe o incorpore a una declaración responsable o a una comunicación previa implicará la nulidad de lo actuado, impidiendo desde el momento en que se conozca, el ejercicio de la actividad afectada, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar.

[...]».

38. Véase, también, la Ley 8/2009, de 21 de diciembre, de Medidas Liberalizadoras y de Apoyo a la Empresa Madrileña.

de persona interesada, el órgano gestor o instructor podrá comprobar tales datos mediante el acceso a los sistemas estatales de Verificación de Datos de Identidad y de Verificación de Datos de Residencia, a la aplicación de Internet de Cesión de la Información Tributaria de la Agencia Estatal de Administración Tributaria o a la aplicación de cesión del información del Fichero General de Afiliación de la Tesorería General de la Seguridad Social. La verificación de estos datos quedará acreditada en el expediente mediante diligencia o anotación expedida por el personal funcionario que la realice.

3. El resultado de la comprobación mediante los citados sistemas tendrá el mismo valor probatorio que la aportación de la copia del documento acreditativo de la identidad, del certificado de empadronamiento o de certificaciones de obligaciones tributarias, niveles de renta u otras de similar índole.

4. Si de la comprobación efectuada resultara alguna discordancia con los datos de identidad, empadronamiento o domicilio, de índole tributaria o de afiliación a la Seguridad Social facilitados por el propio interesado, el órgano instructor estará facultado para realizar las actuaciones precedentes para aclararla».

En todo caso, sin embargo, debe regularse de manera expresa la necesidad de obtener el previo consentimiento de las personas interesadas para llevar cabo la comprobación de los datos.[39] Establece así el art. 6 del citado Decreto 33/2009, de 28 de abril, que:

«1. En todo caso será preciso el consentimiento de la persona interesada para que sus datos puedan ser consultados y comprobados por el órgano instructor, en los términos previstos en los arts. 4 y 5 de este Decreto, debiendo constar dicho consentimiento en la solicitud de iniciación del procedimiento administrativo o en cualquier a comunicación posterior. A tal efecto, la prestación del consentimiento podrá hacerse constar expresamente en el recibo, documento o formulario de presentación de la solicitud o inicio del procedimiento, para lo que se habilitará en los modelos oficiales el apartado correspondiente.

2. Cuando la persona interesada no preste su consentimiento a la consulta y comprobación de sus datos estará obligada a aportar el documento original o copia auténtica que acredite los mismos».

Alguna Comunidad Autónoma ha ido un poco más allá, regulando efectos de consentimiento tácito al acceso telemático de los datos de carácter personal por los interesados con la presentación de la correspondiente solicitud. Este es el caso de Castilla y León, cuyo Decreto-ley 3/2009, de 23 de diciembre, de Medidas de Impulso de las Actividades de Servicios, establece, en la Disposición adicional cuarta –«Consentimiento para la verificación de datos de carácter personal»– que:

«En los procedimientos administrativos relativos a autorizaciones, licencias y permisos, así como en los procedimientos de concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, cuando haya sido suprimida la obligación de aportar documentación que afecte a datos de carácter personal, se entenderá que el interesado, al presentar su solicitud, presta su consentimiento para el acceso

39. Así se establece en las distintas normas autonómicas que regulan la declaración responsable.

electrónico a los referidos datos de carácter personal por parte de los órganos administrativos competentes».

Sin duda alguna, este traslado interadministrativo de datos e información sería inviable sin el uso de las nuevas tecnologías y la actuación administrativa por vía electrónica, que no sólo posibilita la racionalización de la organización administrativa. Lleva implícita, también, la reducción de las cargas administrativas.

Actuación administrativa por vía electrónica y reducción de cargas administrativas: interconexión e interoperabilidad

La LRJPAC establece, por una parte, el derecho de los ciudadanos a no presentar documentos que ya se encuentren en poder de la administración, y, por otra, el deber de las administraciones públicas a impulsar el empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias.

Más en concreto, la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, establece el derecho a no aportar datos y documentos que ya obren en poder de las administraciones públicas (art. 6.2.b), las cuales utilizarán los medios electrónicos para recabar dicha información siempre que, en el caso de los datos de carácter personal, se cuente con el consentimiento de los interesados (art. 9).[40]

La remisión al uso obligado de los medios electrónicos para la obtención de los datos y la información necesaria pone el acento en la interconexión y la interoperabilidad entre las distintas administraciones públicas.

La simplificación de procedimientos y trámites administrativos enlaza pues con el proceso de revisión y transformación de la actuación administrativa a que obliga la Ley 11/2007, de 22 de junio, con la generalización de la utilización de las nuevas tecnologías en la gestión de los procedimientos administrativos, proceso que conlleva de inmediato una reducción de las cargas administrativas. La tramitación electrónica implica, *per se*, una disminución de la documentación a presentar por los interesados y, en general, por los ciudadanos en sus relaciones con las administraciones públicas, en aras también a la racionalización y agiliza-

40. Art. 9. Transmisiones de datos entre Administraciones.

«1. Para un eficaz ejercicio del derecho reconocido en el apartado 6.2.b), cada Administración deberá facilitar el acceso de las restantes Administraciones Públicas a los datos relativos a los interesados que obren en su poder y se encuentren en soporte electrónico, especificando las condiciones, protocolos y criterios funcionales o técnicos necesarios para acceder a dichos datos con las máximas garantías de seguridad, integridad y disponibilidad, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal y su normativa de desarrollo.

2. La disponibilidad de tales datos estará limitada estrictamente a aquellos que son requeridos a los ciudadanos por las restantes Administraciones para la tramitación y resolución de los procedimientos y actuaciones de su competencia de acuerdo con la normativa reguladora de los mismos. El acceso a los datos de carácter personal estará, además, condicionado al cumplimiento de las condiciones establecidas en el art. 6.2.b) de la presente Ley».

ción de la tramitación y actuación administrativas. A un mismo tiempo, implica maneras distintas de actuación administrativa y relaciones interadministrativas de carácter técnico a través de sistemas de interoperatividad.

A tal efecto, la Ley 11/2007, de 22 de junio, prevé el análisis de rediseño funcional y simplificación procedimental como paso previo a la implantación de actuación administrativa electrónica, para lo que forzosamente ha de procederse a la supresión o reducción de la documentación requerida a los ciudadanos (art. 34),[41] y, acto seguido, valorar las modificaciones normativas que resulten necesarias. Así se establece en el art. 9 –«Racionalización de los servicios y trámites electrónicos»– del Decreto 56/2009, de 7 de abril, para el impulso y el desarrollo de los medios electrónicos en la Administración de la Generalidad de Cataluña:

«La producción de servicios electrónicos, de acuerdo con el principio de simplificación, tiene que ir precedida de un proceso de análisis, de revisión y de racionalización, tanto de los requisitos y la documentación exigibles, con la finalidad de reducir al máximo su aportación, como de los procesos de gestión interna con el fin de reducir los plazos de resolución e incorporar las mejoras y automatizaciones necesarias. Este proceso se documenta en el correspondiente informe emitido por las unidades de organización de los entes previstos en la letra a) del art. 2.1, que evalúa si procede promover la revisión normativa del procedimiento».

También la Ley Foral 15/2009, de 9 de diciembre, de medidas de simplificación para la puesta en marcha de actividades empresariales o profesionales en Navarra, regula en el art. 10 la necesidad de llevar a cabo los correspondientes ajustes normativos:

«1. Los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra procederán en el plazo máximo de seis meses a la revisión de los procedimientos administrativos de su competencia, con el objetivo de simplificar y/o eliminar cuantos trámites sea posibles, reducir efectivamente plazos en su tramitación y resolución y minimizar costes a las empresas en sus gestiones con la Administración. También impulsarán paralelamente la implantación de la tramitación electrónica en la medida en que sea técnicamente posible. A tales efectos se contará con la opinión de los diferentes Colegios Profesionales y entidades implicadas en los procedimientos en los que éstos intervengan.

2. Tras la revisión de dichos procedimientos, promoverán, en los casos en los que sean necesarios, los cambios normativos correspondientes, bien mediante la elaboración y presentación de proyectos reglamentarios o bien mediante anteproyectos de leyes forales».

Por consiguiente, la adecuación de la actuación administrativa a los medios elec-

41. De acuerdo con el art. 34, en el análisis de rediseño funcional y simplificación del procedimiento, proceso o servicio, se considerarán especialmente los siguientes aspectos:

«a) La supresión o reducción de la documentación requerida a los ciudadanos, mediante su sustitución por datos, transmisiones de datos o certificaciones, o la regulación de su aportación al finalizar la tramitación.

b) La previsión de medios e instrumentos de participación, transparencia e información.

c) La reducción de los plazos y tiempos de respuesta.

d) La racionalización de la distribución de las cargas de trabajo y de las comunicaciones internas».

trónicos conlleva una reducción de la documentación de los expedientes administrativos y, con ello, de las obligaciones de información cuyo cumplimiento genera cargas administrativas. Sin embargo, esta transformación de los procedimientos y trámites debe en todo caso evaluarse en términos jurídicos y no sólo técnicos, y plasmarse a un mismo tiempo en las correspondientes normas.

Reducción de cargas administrativas y evaluación del impacto normativo

La mejora o calidad normativa enlaza en este punto con la evaluación de impacto regulatorio, un instrumento que viene siendo utilizado en distintos países de nuestro entorno más próximo, y así mismo por la Comisión Europea, con notable éxito,[42] y que en España se encuentra, aún hoy, en fase experimental. Es un instrumento que facilita la adopción de decisiones por las instancias públicas con competencias normativas, a la vez que mejora la calidad de la norma en términos de impacto.

La evaluación de impacto normativo, en lo que se refiere a la simplificación de procedimientos y trámites administrativos y reducción de cargas administrativas, consiste, a grandes rasgos, en la valoración *ex ante* del impacto económico que genera el cumplimiento de las obligaciones de información previstas en un proyecto normativo –o, en su caso, en una normativa en vigor en una evaluación *ex post*–, a partir de la valoración de distintas opciones de regulación, normativas y no normativas, en el momento de concretar las determinaciones normativas del proyecto. Esta evaluación se documenta en el correspondiente informe de impacto y se inserta en el procedimiento de de elaboración de disposiciones de carácter general.

Este es parte del contenido mínimo de la Memoria regulada por el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria de análisis de impacto normativo. En Cataluña se introdujo con anterioridad,[43] por Decreto 106/2008, de 6 de mayo, de medidas para la eliminación de trámites y la simplificación de procedimientos para facilitar la actividad económica, cuyo art. 4 –«Evaluación de las propuestas de nueva normativa»– establece lo que sigue:

«1. Las propuestas de disposiciones de carácter general y de anteproyectos de ley que elaboren los departamentos de la Administración de la Generalidad, además de la documentación preceptiva que determinen la legislación sobre procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalidad y la legislación sectorial que sea de aplicación, deben ir acompañadas con un informe de

42. Alberto Alemanno, «Quis Custodet Custodes dans le cadre de l'initiative «Mieux légiférer»? Une analyse des mécanismes de surveillance de la qualité réglementaire au sein de la Commission européenne et la création du Comité d'évaluation des analyses d'impact», Revue du Droit de l'Union Européenne, núm. 1, 2008. Puede verse, también, A. Betancor, Mejorar la regulación:..., ob. cit., pp. 237 y ss., así como J. Ponce Solé, «¿Mejores normas? Directiva 2006/123/CE..., ob. cit.

43. Véase el Dictamen 233/2007, de 27 de septiembre, de la Comisión Jurídica Asesora –órgano consultivo del Gobierno de la Generalidad de Cataluña–, en respuesta a una consulta formulada por el Gobierno sobre los mecanismos e instrumentos previstos en el ordenamiento jurídico para la evaluación del impacto normativo de los proyectos de disposiciones de carácter general.

evaluación del impacto de las propuestas, que formará parte del expediente de tramitación de la propuesta.

2. Con este objetivo, el Gobierno de la Generalidad debe aprobar una Guía de Buenas Prácticas para la elaboración y revisión de la normativa, en la que se deben especificar los principios, los criterios y las recomendaciones que se deben seguir para garantizar que no se establecen obligaciones o cargas administrativas que no estén suficientemente justificadas.

Esta Guía se puede consultar en la web institucional de la Administración de la Generalidad www.gencat.cat.

3. El informe de evaluación del impacto regulatorio debe especificar detalladamente en que sentido la elaboración de la norma ha seguido los principios, criterios y recomendaciones que la Guía establece, y debe cuantificar las cargas administrativas que la nueva norma genera en las empresas, utilizando metodologías de referencia.

Este informe sirve de punto de partida para posibilitar la verificación, una vez aprobada la norma, de que ésta cumple los criterios de simplificación administrativa en el sentido de que no crea obligaciones o cargas administrativas para las empresas que no estén suficientemente justificadas. En cualquier momento se pueden hacer informes posteriores a la aprobación de la norma, sobre la evaluación del impacto regulatorio de las normas en vigor, incluidas las que ya han sido informadas de este aspecto en su tramitación».

La Guía de Buenas Prácticas para la elaboración y revisión de la normativa con incidencia en la actividad económica ha sido aprobada por Acuerdo del Gobierno de la Generalidad de 13 de abril de 2010.[44]

Otras Comunidades Autónomas regulan instrumentos similares. Así, por ejemplo, la Comunidad de Andalucía, por Ley 1/2008, de 27 de noviembre, de medidas tributarias y financieras de impulso a la actividad económica de Andalucía, y de agilización de procedimientos administrativos, da nueva redacción al apartado 2 del art. 43 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno andaluz, con el siguiente contenido:

«2. El procedimiento de elaboración de los proyectos de ley se iniciará en la Consejería competente mediante la elaboración del correspondiente anteproyecto, que irá acompañado por una memoria justificativa, los estudios e informes sobre la necesidad y oportunidad del mismo, la memoria sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establezcan, una memoria económica que contenga la estimación del costes a que dará lugar y su forma de financiación, y, cuando

44. Y publicada en el Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña, núm. 5609, de 16 de abril de 2010. Con anterioridad a su aprobación, los informes de impacto normativo se han venido realizando, por parte de los departamentos de la Administración de la Generalidad, siguiendo las Directrices en materia de evaluación de impacto normativo, para la reducción de cargas administrativas, elaboradas por la Dirección de Calidad Normativa, del Departamento de la Presidencia, en febrero de 2009.

Una memoria de impacto normativo similar a la prevista por el Estado se contempla en el art. 64 del Proyecto de Ley de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña.

proceda, una valoración de las cargas administrativas derivadas de la aplicación de la norma para la ciudadanía y las empresas».

Idéntico contenido se contempla para la tramitación de las disposiciones reglamentarias (Disposición final décima de la Ley 1/2008, de 27 de noviembre).

También regula un informe similar Navarra, en la Ley Foral 15/2009, de 9 de diciembre, de medidas de simplificación para la puesta en marcha de actividades empresariales o profesionales, cuya exposición de motivos señala que: «(...) como medidas para la simplificación administrativa se contempla la necesidad de que en la elaboración de los proyectos o anteproyectos de disposiciones de carácter general se realice un estudio de cargas administrativas, para que previamente a su adopción se valore el impacto de la nueva regulación y si con el mismo se contemplan nuevas trabas innecesarias que dificulten la implantación y desarrollo de actividades económicas, pudiéndose corregir en su caso. Se encomienda expresamente a los distintos Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral que revisen y simplifiquen los procedimientos de su competencia, promoviendo los cambios normativos necesarios (...)».

Más en concreto, la Ley Foral 15/2009, de 9 de diciembre, establece, en el art. 9, que:

«En la memoria o memorias o de los proyectos o anteproyectos de disposiciones de carácter general se realizará un estudio de cargas administrativas con la finalidad de valorar el impacto de la nueva regulación y evitar que contemple nuevas trabas innecesarias para la implantación y desarrollo de actividades empresariales o profesionales que pudieran dificultar el desarrollo económico, así como fomentar la simplificación administrativa y la implantación de los correspondientes procedimientos por vía telemática, objetivos que siempre deben perseguirse».

La Comunidad Canaria, por su parte, en el anteriormente citado Decreto 48/2009, de 28 de abril, regula el informe preceptivo sobre el proceso de simplificación (art. 7):

«Los proyectos de disposiciones de carácter general que regulen nuevos procedimientos administrativos o modifiquen los ya existentes, con directa repercusión en la ciudadanía, deberán ser informados por el centro directivo competente en materia de procedimientos administrativos que se pronunciará sobre la simplificación y racionalización de los procedimientos administrativos, su adecuación a los principios, criterios y medidas de simplificación establecidos en este decreto, así como, en su caso, sobre la comprensión de los elementos necesarios para su tramitación telemática».

Por último, también puede traerse a colación la reciente Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, cuyo art. 42 –relativo a la «Calidad normativa y la evaluación del impacto normativo»– dispone lo que sigue:

«1. La Administración autonómica deberá adoptar medidas tendentes a conseguir una racionalización regulatoria a través de la reducción tanto del número de disposiciones normativas como de su dispersión.

2. A efectos de mejorar la calidad normativa, se implementará de forma gra-

dual un proceso de evaluación de impacto normativo, conforme a los siguientes principios:

a) Principio de necesidad, que implica la obligatoriedad de identificar y definir el problema público que requiere la intervención normativa e identificar los objetivos perseguidos por la nueva regulación.

b) Principio de proporcionalidad, cuya aplicación permite la identificación de los impactos previstos y la determinación de las opciones más adecuadas para conseguir los objetivos definidos.

c) Principio de transparencia, que asegura la adecuada participación de los principales afectados por la norma.

d) Principio de coherencia de la nueva regulación con el resto de actuaciones y objetivos de las políticas públicas.

e) Principio de accesibilidad, que implica que la norma sea clara, comprensible y conocida por sus destinatarios.

f) Principio de responsabilidad, que supone la determinación de los órganos responsables de la ejecución y del control de las medidas incluidas en la norma.

3. El proceso de evaluación de impacto normativo incorporará la metodología adecuada que permita la comparación objetiva y cuantificada de las ventajas e inconvenientes de las distintas opciones posibles para solucionar el problema que la norma pretende resolver».

La reducción de cargas administrativas: experiencias autonómicas y opciones de regulación

Se ha puesto de relieve en otro apartado cómo la reducción de los costes de cumplimiento de la regulación y, en concreto, de las cargas administrativas, no se consigue únicamente a través de la previsión legal o reglamentación de medidas de simplificación administrativa. Existen concretas acciones dirigidas exclusivamente a la supresión de todas aquellas obligaciones documentales que se consideran innecesarias, desproporcionadas, injustificadas u obsoletas, cuyo cumplimiento engendra elevados costes para los ciudadanos y para los distintos sectores económicos.

Sin embargo, si se observan las distintas experiencias autonómicas desarrolladas hasta el momento, sorprende la falta de coherencia existente entre los instrumentos a través de los cuales se interviene en idénticas realidades. No hay –quizá no deba haberla– una forma unívoca de regular idénticas situaciones o hechos por las distintas Comunidades Autónomas en lo que a la simplificación y reducción de cargas administrativas se refiere.

Las opciones de regulación normativa utilizadas son diversas y se cuentan, entre ellas, normas con rango de ley y disposiciones reglamentarias. Se suman a estas opciones, sin embargo, otras de carácter no normativo o de *soft law*, como son acuerdos de Gobierno, junto con la adopción de planes y programas de acción refrendados, incluso, por los Parlamentos autonómicos.

Por otra parte, las medidas normativas y de *soft law* que están siendo adoptadas por las comunidades autónomas difieren, entre otras razones, por la existencia o no de convenios de colaboración interadministrativa entre las Comunidades Autónomas y la Administración General del Estado, con la Agencia Estatal de la Administración Tributaria y con los Ministerios competentes, para la prestación mutua de determinados servicios de la administración electrónica en distintos ámbitos materiales –como puede ser en materia de Seguridad Social–, convenios estos imprescindibles para la transferencia de datos e informaciones, tal como se ha señalado. También difieren, además, por la firma de convenios de colaboración para la reducción de cargas administrativas entre algunas comunidades y la Administración estatal, esto es, por lo que se ha denominado «mecanismos blandos para reducir la carga administrativa».[45]

Se recoge a continuación –sin ánimo de exhaustividad– una síntesis de las acciones existentes o programadas hasta este momento[46] por las comunidades autónomas, exclusivamente para la reducción de cargas administrativas.

En primer lugar, cabe señalar que la mayor parte de acciones y normas se establecen y aprueban a partir de Acuerdos de Gobierno que tienen por finalidad no sólo la mejora de la calidad de los servicios públicos, sean o no prestados a través de medios electrónicos, sino, principalmente, en la coyuntura económica actual, el desarrollo de la actividad económica y la mejora de la competitividad de las empresas.

Este ha sido el caso de Cataluña, mediante Acuerdo de Gobierno de la Generalidad, de 17 de julio de 2007, por el que se aprueba el Plan de Medidas para facilitar los trámites a la actividad económica y empresarial y la simplificación administrativa, conocido como «Plan de las 48 medidas»; y de Canarias, por Acuerdo de Gobierno, de 26 de septiembre de 2008, por el que se aprueban las medidas de choque para la simplificación y reducción de cargas en la tramitación administrativa y mejora de la regulación. Con la misma finalidad de impulso de la simplificación y la reducción de cargas administrativas se ha adoptado el Acuerdo de Consejo de Gobierno de las Islas Baleares, de 29 de abril de 2009; y, el Acuerdo de Consejo de Gobierno, de 17 de abril de 2009, que adopta medidas urgentes de racionalización administrativa y aprueba acciones para la calidad y modernización de la Administración Pública de la Región de Murcia.

En algunos casos, las medidas determinadas en los acuerdos gubernamentales se concretan con posterioridad en normas de distinto rango y contenido; en otros, las acciones para la reducción de cargas administrativas se adoptan directamente por norma legal. Ahí se pone de relieve la diversidad de las experiencias autonómicas.

Así, por ejemplo, la Comunidad de Canarias implanta las actuaciones de respuesta inmediata por Orden de 5 de diciembre de 2008, de la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad; la Comunidad Autónoma de La Rioja, por su parte, afronta la simplificación de documentos aportados por los ciudadanos al

45. A. Betancor, Mejorar la regulación..., ob. cit., pp. 211 y ss.
46. A 31 de marzo de 2010.

procedimiento, por Ley 5/2008, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2009 (art. 37) y, con posterioridad, por Ley 6/2009, de 15 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2010.[47] Actuaciones similares en la Comunidad Autónoma de Extremadura se adoptan por Decreto 184/2008, de 12 de septiembre, por el que se suprime la obligación para los interesados de presentar fotocopia de los documentos identificativos oficiales y el certificado de empadronamiento en los procedimientos administrativos de la Administración de la Junta de Extremadura y de sus organismos públicos vinculados o dependientes. Una opción similar es la escogida por la Comunidad de Galicia, con la aprobación del Decreto 255/2008, de 23 de octubre, por el que se simplifica la documentación para la tramitación de los procedimientos administrativos y fomenta la utilización de medios electrónicos; y por la Comunidad Andaluza, por Decreto 68/2008, de 25 de febrero, por el que se suprime la aportación de la fotocopia de los documentos identificativos oficiales y del certificado de empadronamiento en los procedimientos administrativos de la Administración de la Junta de Andalucía y se establece la sede electrónica para la práctica de la notificación electrónica.

En segundo lugar, cabe mencionar los Planes y programas de acción que se están elaborando y poniendo en marcha por las Comunidades Autónomas, de los cuales se citan aquí, a modo de ejemplo, solo tres: el Plan de Acción de reducción de cargas administrativas de la Administración de la Comunidad de Cantabria, de febrero de 2010; el Plan de Simplificación y Reducción de Cargas Administrativas de la Generalitat Valenciana 2010-2012: Plan de modernización de la Administración valenciana en beneficio de las empresas y ciudadanos, y dirigido al conjunto de órganos y unidades de la Administración valenciana y su sector público; y, por último, el Programa de acción de la Junta de Castilla y León para la simplificación administrativa y reducción de las cargas en la legislación vigente, de enero de 2010.

Por último, como no podría ser de otro modo, he de referirme a los planes de reducción de cargas administrativas que algunos consistorios están adoptando, como municipios piloto, dentro del marco del convenio de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y el Ministerio de la Presidencia. Son también las entidades locales actores protagonistas de esta obra de gran envergadura.

47. Mediante esta Ley se transpone la Directiva de Servicios –en el último bloque, específicamente– y se establece alguna medida de simplificación administrativa, con la finalidad de mejorar la calidad de los servicios públicos y de aumentar la velocidad de respuesta a los ciudadanos, según se afirma en la Exposición de Motivos de la Ley. En concreto, el Capítulo VII de la Ley, relativo a «Medidas administrativas en materia de impulso de la Administración electrónica y simplificación administrativa», modifica la Ley 4/2005, de 1 de junio, de funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja

«Primero. Se suprime el apartado 2 del art. 47.

Segundo. Se añade al art. 47 el apartado 5 siguiente:

5. Las oficinas de registro recepcionarán los escritos, solicitudes y comunicaciones que se presenten y los documentos que los acompañen. Salvo que los documentos originales deban obrar en el procedimiento, los ciudadanos tendrán derecho a aportar copias de los mismos cuya fidelidad quedará garantizada mediante la aportación de declaración responsable del interesado, sin perjuicio de la posterior facultad de comprobación por parte de la Administración».

EL TRATADO DE LISBOA Y SU INCIDENCIA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Andreu Olesti Rayo

Planteamiento previo

El 13 de diciembre de 2007, los Estados miembros de la Unión Europea firmaron, en Lisboa, el acuerdo que revisaba al Tratado de la Unión Europea. Este acuerdo internacional, conocido como el Tratado de Lisboa, entró en vigor el 1 de diciembre de 2009.

El Tratado de Lisboa surge como una alternativa al fracasado Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa, firmado en Roma el 24 de octubre de 2004. Éste, conocido también como Tratado constitucional, fue acogido de diferente forma por los Estados miembros: dieciocho países miembros, entre ellos España, lo ratificaron (Ley Orgánica 1/2005 de 20 de mayo), cinco no se pronunciaron (República Checa, Dinamarca, Portugal, Suecia y Reino Unido) y dos lo rechazaron (Francia y Países Bajos).[1] La clara oposición a la ratificación en estos dos países, imposibilitó la entrada en vigor del Tratado Constitucional y paralizó el procedimiento de manifestación del consentimiento en algunos de los Estados miembros pendientes de ratificar. El 18 de junio de 2005, los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros emitieron una Declaración que expresaba la ausencia de una posición política común y abría un período de reflexión hasta el primer semestre del año 2006.

De hecho, esta parálisis se prolongó durante dos años, hasta el Consejo Europeo celebrado los días 21 y 22 de junio de 2007. En esta reunión, los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros activaron un nuevo proceso de revisión de los Tratados constitutivos y convocaron una conferencia intergubernamental de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros. La Conferencia tenía un calendario preciso y preestablecido, con unas líneas directrices concisas y muy elaboradas y con un mandato de negociación muy detallado; todo ello realizado con la finalidad de permitir un rápido consenso en el contenido y el alcance de la revisión de los Tratados constitutivos. La programación implicaba la rápida apertura de la Conferencia Intergubernamental el 23 de julio de 2007 con la terminación de las negociaciones el 18 de octubre del mismo año, que per-

1. Francia, el 29 de mayo de mayo de 2005, celebró un referéndum que, con una participación del 69,44% de la población con derecho a voto arrojó un 54,87% de votos en contra del Tratado constitucional. Unos días después, el 1 de junio, el referéndum celebrado en los Países Bajos también se saldó con la oposición del 61,6% de los votantes al Tratado Constitucional, en este caso la participación fue del 62,8%.

mitió la firma del Tratado de revisión en Lisboa el 13 de diciembre. En principio, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa debía de producirse con anterioridad a las elecciones al Parlamento Europeo de 7 de junio de 2009. Sin embargo el resultado negativo en el referéndum irlandés impidió esta posibilidad; una segunda consulta celebrada el 2 de octubre de 2009, arrojó un resultado positivo a la manifestación del consentimiento de Irlanda que despejó las dudas sobre la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

El Tratado de Lisboa tiene el objetivo de incorporar las modificaciones incluidas en el Tratado por el que se constituye una Constitución para Europa, eliminando o modulando, aquéllas que se consideren más representativas, más alegóricas, que recuerden de alguna forma a una estructura de carácter estatal. Los elementos simbólicos y semánticos que pudieran dar a entender a los ciudadanos que nos encontrábamos ante una forma de asociación que recordase a una estructura estatal son explícitamente rechazados y abandonados. Así en el Consejo Europeo de Bruselas celebrado los días 21 y 22 de junio de 2007 se subraya expresamente que el resultado de la revisión «no tendrá carácter constitucional» y además en los Tratados resultantes «no se utilizará el término *Constitución*». Además, «no figurará en los Tratados modificados ningún artículo que mencione los símbolos de la UE (bandera, himno o divisa)».[2]

El Tratado de Lisboa se presenta como un ejercicio inverso al fallido Tratado constitucional. En éste se utilizaba un lenguaje que de alguna forma quería ilustrar un avance formal en el proceso integrador: se utilizaba una terminología y unos símbolos que recordaban el ordenamiento político y administrativo estatal; en el Tratado de Lisboa se elimina cualquier referencia que contenga elementos que evoquen al Estado, y que puedan confundirse terminológicamente con las acciones e instituciones de éste.[3] Ahora bien, el contenido material de las modificaciones propuestas son esencialmente y prácticamente las mismas. Se trata de conservar el contenido del Tratado constitucional modificando el continente, rebajando las expectativas que pudiesen dar a entender que la Unión Europea se estuviera aproximando a una forma estatal. Cabe señalar también que, a diferencia del Tratado por el cual se establece una Constitución para Europa, el marco estatutario previsto en el Tratado de Lisboa lo constituyen dos tratados internacionales complementarios: el primero es el Tratado de la Unión Europea, que se configura como un tratado marco, y el segundo es el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que viene a suponer un desarrollo de las previsiones contempladas en el TUE.[4] En todo caso, ya sea en el TUE o en el TFUE, se mantienen, por regla general, los avances materiales previstos en el Tratado constitucional.

2. Conclusiones de la Presidencia al Consejo Europeo celebrado el 21 y 22 de junio de 2007, en Doc. 11177/1/07/REV 1, Anexo I, pág. 16.

3. En esta línea se opera un cambio semántico de algunas novedades institucionales y de funcionamiento de la Unión Europea: así el antiguo *Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión* se pasa a llamar Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y las denominaciones *ley* y *ley marco*, dejan de utilizarse y se conservan las de reglamento, directiva y decisión.

4. El Tratado constitucional era un único instrumento jurídico, un acuerdo internacional, que se dividía en cuatro partes: la primera incluía los elementos definitorios, objetivos, competencias, procedimientos de decisión y las instituciones de la Unión Europea; la segunda parte que com-

Cabe señalar también que, la entrada en vigor de Tratado de Lisboa ha supuesto una modificación substancial en los Tratados constitutivos, y ha representado un cambio en la forma de concebir el proceso de integración europeo. La Unión Europea se configura, después del Tratado de Lisboa, como una organización internacional, con personalidad jurídica propia expresamente contemplada en el art. 47 TUE, y que sustituye a la Comunidad Europea y a los antiguos ámbitos de cooperación intergubernamental. La Comunidad Europea y la estructura de los pilares intergubernamentales desaparecen para crear una nueva Unión Europea.

En cualquier caso, el Tratado de Lisboa va a ser un marco de referencia duradero. Es un punto de arribada cuya partida se ubica en el Acta Única Europea de 1986, y que prosigue con el Tratado de Maastricht en 1992, Ámsterdam 1997, y Niza 2001; es el instrumento «políticamente posible» que permite incluir buena parte de los avances que se incluían en el Tratado Constitucional de 2004. La esencia de las modificaciones previstas en el Tratado constitucional se hayan presentes en el Tratado de Lisboa, si bien como tendremos ocasión de comentar se han producido algunas variaciones que pueden tener una cierta importancia.

En este trabajo, se procederá a analizar alguno de los aspectos más relevantes incluidos en el Tratado de Lisboa que inciden en las Comunidades Autónomas. Para ello, se estructurará esta contribución en cuatro apartados en los que se abordarán las siguientes cuestiones. En primer lugar examinaremos las referencias expresas contenidas en el Tratado de Lisboa al fenómeno regional. A continuación se procederá a valorar la previsión de la participación de las Comunidades Autónomas ante los órganos e instituciones que ejercen el poder normativo en la Unión europea. En tercer lugar, se hará referencia al nuevo catálogo de competencias instaurado en el Tratado de Lisboa que clarifica y sistematiza el reparto entre los Estados miembros y la Unión Europea. Se finalizará con la configuración del principio de subsidiariedad, deteniéndonos especialmente en los mecanismos y los controles que el Tratado de Lisboa ha previsto para su puesta en práctica, y en concreto las posibilidades que se contemplan en el Protocolo núm.2 sobre subsidiariedad y proporcionalidad.

La referencia expresa de las regiones en el Tratado de Lisboa: El reconocimiento indirecto de las regiones en el Tratado de Lisboa

En el Tratado de Lisboa las regiones son mencionadas expresamente en determinadas ámbitos. Una primera alusión se encuentra en la formalización explícita, aunque indirecta, del reconocimiento de la autonomía regional y local. En efecto, en el Tratado de Lisboa se prevé que la Unión respete «la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional» (art. 4.2 TUE). Es una mención de

prendía la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea; la tercera parte que se refería a las políticas y al funcionamiento de la Unión; y finalmente, la cuarta parte que estaba constituida por las disposiciones generales, finales que se centran principalmente en los requisitos de la entrada en vigor y en el procedimiento de revisión del Tratado constitucional.

carácter general que reconoce indirectamente la relevancia de la autonomía de las entidades subestatales sin que, en principio, le sea asignada una presencia importante en el proceso de integración europeo. Es más, se ha considerado por la doctrina que si bien, en el Tratado de Lisboa, las regiones son mencionadas por primera vez, con carácter general, esta evocación se realiza reforzando la idea de que las regiones son una cuestión interna de los Estados miembros y esta mención es utilizada para justificar la exclusión de su presencia autónoma en la Unión Europea.[5] Resultaría entonces que el respeto a la identidad nacional se concretaría, en la práctica, en un respeto de la estatalidad.[6]

De todas formas, está por ver cuál va a ser el alcance real de esta cláusula, cuáles van a ser sus consecuencias jurídicas y cómo va a ser interpretada esta disposición por el TJUE. Es una incógnita también valorar en qué medida va a modificar las relaciones entre la Unión Europea, sus Estados y las regiones. En este sentido, el concepto de autonomía local está consolidado y tiene una dimensión europea; ello se debe en gran parte a la labor realizada en el seno del Consejo de Europa y en concreto por la aprobación, el 15 de octubre de 1985, de la Carta Europea de la Autonomía Local, de la que son partes contratantes cuarenta y cuatro países europeos, incluidos todos los Estados miembros de la Unión Europea. Más problemática resulta la articulación de una noción común de autonomía regional debido a la falta de experiencias consolidadas en las que los Estados hayan consensuado el alcance y significado del concepto de autonomía regional.[7]

Esta referencia expresa se vuelve a repetir al precisar las condiciones de intervención de la Unión de acuerdo con el principio de subsidiariedad, al enunciar que «las finalidades de la acción que se pretenda realizar no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local» (art. 5 TUE). El Tratado de Lisboa, toma en consideración los niveles de gobierno regional y local para valorar la conveniencia de la acción de la Unión Europea y como tendremos ocasión de examinar más adelante, se prevé una cierta participación, esencialmente de naturaleza consultiva, de los parlamentos regionales al concretar la aplicación del principio de subsidiariedad.

Con menos claridad encontramos reseñas al fenómeno regional en determinadas, y variadas disposiciones diseminadas en el TFUE. Por ejemplo, en el art. 14 TFUE, al convenir la necesidad de efectuar una regulación de los servicios de

5. ALBERTÍ ROVIRA, E: «Las regiones en el proyecto de nueva Constitución Europea», en ALBERTÍ ROVIRA, E (dir.); ROIG MOLÉS, E. (coord): *El proyecto de una nueva Constitución Europea. Balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, págs.465-466. El autor se refiere al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, pero en este aspecto su afirmación es plenamente trasladable al Tratado de Lisboa. Considera además que este reconocimiento indirecto se compensa con la declaración contenida en la misma disposición que expresa que la Unión Europea «respetará las funciones esenciales del Estado, en particular las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional».

6. MANGAS MARTIN, A: *La Constitución Europea,* Iustel, Madrid, 2005, p. 57.

7. Al respecto vid. BORRÁS BELTRAN, S: «La referencia a la autonomía local y regional en el Tratado de Lisboa: algunas implicaciones jurídicas», en *La Presidencia española de la Unión Europea en 2010: Propuestas para una agenda ambiciosa*, Colección Cuadernos de la Escuela Diplomática, núm. 38, Marcial Pons, Madrid, 2009, págs. 99-108

interés económico general, que tenga en cuenta determinadas circunstancias, se menciona el lugar que ocupan estos servicios entre los valores comunes de la Unión. Entre los valores se incluyen el «papel esencial y la amplia capacidad de discreción de las autoridades nacionales, regionales y locales para prestar, encargar y organizar los servicios de interés económico general lo más cercanos posible a las necesidades de los usuarios».[8]

Asimismo, en el marco del diseño, formulación y desarrollo de las políticas de la Unión Europea, especialmente en materia de agricultura, pesca, transporte, mercado interior, investigación y desarrollo tecnológico y espacio (art. 13 TFUE) se señala que las instituciones europeas y los Estados miembros deben tener plenamente en cuenta las exigencias en materia de bienestar de los animales, «respetando al mismo tiempo las disposiciones legales o administrativas y las costumbres de los Estados miembros relativas, en particular, a ritos religiosos, tradiciones culturales y patrimonio regional». En el ámbito de la política de transporte, en el art. 96 TFUE, se prohíbe que los Estados miembros impongan precios o condiciones que implique la ayuda o protección a empresas determinadas; la Comisión podría autorizar estas restricciones teniendo en cuenta «las exigencias de una política económica regional adecuada, las necesidades de las regiones subdesarrolladas y los problemas de las regiones gravemente afectadas por circunstancias políticas». El acceso de los entes regionales y locales a los beneficios que resultan de la creación del mercado interior (el espacio sin fronteras interiores) es uno de los fundamentos que justifica la contribución de la Unión Europea al establecimiento y desarrollo de redes transeuropeas en transportes, telecomunicaciones y energía (art. 170 TFUE). La política sobre la cohesión económica, social y territorial, que se recoge en el título XVIII TFUE, se centra en el fenómeno regional pues su objetivo consiste en la reducción de las diferencias entre los niveles de desarrollo de las regiones y la disminución del retraso de las menos favorecidas; mientras que la política medioambiental expresa que para precisar el objetivo de alcanzar un nivel de protección elevado, se tendrá en cuenta la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Unión (art. 191 TFUE).[9]

En sede de política monetaria, competencia exclusiva de la Unión, para los países que han adoptado el euro, existen varios preceptos que restringen la posibilidad de que «las autoridades regionales o locales» (junto con órganos y organismos de la Unión Europea y gobiernos centrales, organismos de Derecho público, otras autoridades públicas y las empresas públicas de los Estados miembros) puedan utilizar ciertos instrumentos financieros. Así, se prohíbe que el Banco Central Europeo y los Bancos Centrales de los Estados miembros autoricen descubiertos, concedan préstamos a favor, o adquieran deuda directamente de las autoridades públicas estatales o de la Unión Europea (art. 123 TFUE); se prohíbe

8. Art. 1 del Protocolo núm. 26 sobre los servicios de interés general anejo al Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

9. En el ámbito de la política sobre libre competencia, y en la sección sobre ayudas otorgadas por Estados, se señalan que durante un período de cinco años desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, determinadas regiones alemanas, se beneficiarán de las ayudas de Estado concedidas para favorecer su economía, en la medida en que sean necesarias para compensar las desventajas económicas que resultaron de la división (art. 107 TFUE).

también cualquier medida, que no se fundamente en consideraciones prudenciales que establezca un acceso privilegiado a las entidades financieras (art. 124 TFUE); y se niega la posibilidad de que la Unión Europea o los Estados miembros puedan asumir o responder de los compromisos asumidos por las autoridades publicas, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos (art. 125 TFUE). En la obligación de los Estados de evitar el déficit público (art. 126 TFUE), se incluye como público al déficit generado por todas las administraciones públicas, incluyendo también a la administración regional o local.[10]

Finalmente, dentro de las denominadas competencias complementarias de la Unión Europea se prevé, en el ámbito de la cultura, que las acciones de la Unión Europea contribuyan al «florecimiento de las culturas de los Estados miembros, dentro del respeto de su diversidad nacional y regional, poniendo de relieve al mismo tiempo el patrimonio cultural común» (art. 167 TFUE). En la esfera de la protección civil, la Unión tiene la capacidad de realizar acciones que apoyen y complementen a las realizadas por los Estados miembros, incluso las realizadas a escalas regional y local en lo que respecta a la prevención de riesgos preparación del personal (art. 196 TFUE).

La participación de las Comunidades Autónomas en las instituciones y los órganos de la Unió Europea que participan en el procedimiento legislativo

La participación de las Comunidades Autónomas en las instituciones y los órganos de la Unión Europea no ha variado de forma significativa después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Las posibilidades de participar e incidir en el proceso de integración europeo son esencialmente las mismas. La intervención de las Comunidades Autónomas se puede sintetizar esencialmente en la intervención en algunas formaciones del Consejo y en la participación directa en el Comité de las Regiones.

Respecto a la participación en el seno del Consejo, formalmente cabría la posibilidad, prevista desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, de que la delegación estatal en el seno del Consejo pudiera ser presidida por un representante regional. Esta posibilidad fue incluida en los Tratados fundacionales gracias a la presión de Bélgica y en la práctica, ha permitido que la representación regional valona o flamenca haya ostentado la representación belga, incluso en los semestres en que ha ostentado la presidencia del Consejo de la Unión.[11] La formulación de que «el Consejo está compuesto por un representante de cada Estado miembro, de rango ministerial, facultado para comprometer el Gobierno del Estado miembro al que represente y para ejercer el derecho de voto», contenida en el art. 16 TUE, mantiene esta posibilidad y permite que la delegación estatal pudiera, en teoría, estar presidida por un representante autonómico.

10. Art. 2 del Protocolo núm. 12 sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

11. SOBRIDO PRIETO, M: «El papel de las regiones en la Constitución Europea», *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 8, 2005, págs. 13-14.

Como es conocido, el método que permite la participación autonómica en las reuniones del Consejo consiste en que un representante forme parte de la delegación estatal que asiste a determinadas formaciones del Consejo. Las Comunidades Autónomas participan rotativamente en las delegaciones que representan a España en el Consejo. Esta coordinación interna se desarrolla desde la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE) y ha dado lugar a una práctica que podemos considerar consolidada, recogida en una «Guía de buenas prácticas». En todo caso, es cada Estado miembro el que decide la composición de su delegación y el que en última instancia establece los cauces en los que se traduce la presencia de las regiones en el Consejo: la previsión de la Unión Europea es una condición necesaria pero no suficiente para que se efectúe las representación regional en el seno del Consejo.[12]

El instrumento más importante de participación directa de las Comunidades Autónomas y también de las entidades locales es, y continúa siendo, después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Comité de las Regiones. En la medida en que se asuman por éste nuevas competencias y atribuciones, se amplía indirectamente la capacidad de incidir en el proceso de adopción de decisiones en la Unión Europea. Es conocido que el Comité de las Regiones es un órgano meramente consultivo con una composición heterogénea, en el que coexisten las entidades locales y las regionales; es un órgano cuya composición no diferencia entre las regiones con competencias legislativas de las que carecen de tal cualidad y que, de momento, participa de forma modesta en el procedimiento de adopción de decisiones en la Unión Europea. Pero también es un órgano complejo, con matices, que cumple un papel importante en aproximar el proceso de integración europea al ciudadano y que ofrece la posibilidad de que los representantes de los ciudadanos a nivel local y regional participen directamente en el proceso de integración europeo.[13]

En el Tratado de Lisboa al Comité de las Regiones se le han incorporado nuevas funciones, la más relevante de las cuales es la legitimación activa para poder interponer recursos de anulación ante el TJUE contra los actos adoptados por las instituciones de la Unión. Europea. Esta posibilidad se permite en dos supuestos: para salvaguardar sus prerrogativas (art. 263 TFUE), y para controlar el respeto del principio de subsidiariedad (art. 8 del Protocolo núm. 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad).[14] En el primer supuesto, se habilita al Comité de las Regiones para actuar en defensa de sus atribuciones y poderes, pero no para defender los intereses de las regiones en general ni tampoco la defensa de las regiones representadas en el Comité.[15] En el segundo caso, y de acuerdo con los mecanismos previstos en el recurso de anulación, se prevé que los

12. CARMONA CONTRERAS, A. M.: «La incidencia del Tratado de Lisboa en la organización territorial española», en MATIA PORTILLA, F. J. (dir): *Estudios sobre el Tratado de Lisboa,* editorial Comores, Granada, 2008, págs. 36-37.

13. HUICI SANCHO, L.: *El Comité de las Regiones: su función en el proceso de integración europea*, Edicions Universitat de Barcelona, 2003, págs. 281-286.

14. PEREZ MEDINA, J. M: «Tratamiento de las cuestión regional en el Proyecto de Tratado constitucional de la Unión Europea, *Revista General de Derecho Europeo,* núm. 4, 2004, págs. 46-47.

15. PEREZ TREMPS, P.; VIOLINI, L.: «La Constitución Europea y la organización territorial de los Estados miembros», en CARTABIA, M.; DE WITTE, B.; PEREZ TREMPS, P.: *Constitución Europea y Constituciones Nacionales,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pág. 515.

Estados miembros, incluyendo los interpuestos en nombre de los Parlamentos nacionales, y el Comité de las Regiones interpongan un recurso contra los actos legislativos que sean susceptibles de infringir el principio de subsidiariedad.

En cambio las Comunidades Autónomas, en tanto que entidad subestatal, no tienen la legitimación activa privilegiada para interponer un recurso de anulación; esta posibilidad había sido considerada en algunos planteamientos de instancias como la Conferencia de Presidentes de Regiones con Poderes Legislativos o la Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales de la Unión Europea (CALRE) pero nunca se ha reflejado finalmente en los textos constitutivos de la Unión Europea. Los entes regionales, y las Comunidades Autónomas, están asimilados a los individuos, las personas físicas y jurídicas.[16] Éstos, estaban legitimados, a tenor del art. 230 del TCE, para interponer un recurso de anulación contra las decisiones de las que fueran destinatarios; en caso contrario, si no eran los destinatarios directos de las decisiones adoptadas por las instituciones de la Unión Europea, podía reclamar «las decisiones que, aunque revistan la forma de un reglamento o de una decisión dirigida a otra persona, le afecten directa e individualmente». Esta formulación, cuyos requisitos de afectación directa e individual han sido interpretados muy restrictivamente por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, ha variado con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. En efecto, el art. 263 TFUE mantiene la afectación directa e individual para los actos de los que no sean destinatarios los particulares, pero se añade la legitimación activa contra «los actos reglamentarios que la afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución»; esta posibilidad facilitará, en principio, la legitimación activa de los particulares especialmente las asociaciones, entendidas como personas jurídicas creadas para la defensa y promoción de intereses colectivos frente al poder público, ya que se elimina, la prueba de la afectación individual para interponer el recurso de anulación contra un acto reglamentario.[17] Ahora bien, esta simplificación es más aparente que real, dado que, en principio, los entes regionales no podrían recurrir contra los actos legislativos, los actos reglamentarios harían referencia a actos adoptados para la ejecución de los actos legislativos.[18] Asimismo, en la misma disposición, se añade la posibilidad de que los órganos u organismos de la Unión Europea puedan prever «condiciones y procedimientos específicos para los recursos presentados por personas físicas o jurídicas contra actos de dichos órganos u organismos destinados a producir efectos jurídicos contra ellos.

La incidencia que esta nueva redacción puede tener para agilizar el acceso directo de las Comunidades Autónomas al recurso de anulación ante el TJUE está por ver; si bien, no parece que vaya a facilitarse con las modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa.

16. Al respecto vid. ORTEGA SANTIAGO, C: *Las Comunidades Autónomas ante la jurisdicción comunitaria,* Iustel, Madrid, 2006; y SOBRIDO PRIETO, M: *Las Comunidades Autónomas ante el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.

17. ORTEGA GÓMEZ, M: «La legitimación asociativa en la jurisprudencia comunitaria reciente», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales,* núm. 16, 2008, págs. 1-2.

18. CIENFUEGOS MATEO, M: «La Comunidades Autónomas ante la Unión Europea, en *Los Tratados de Roma en su cincuenta aniversario,* Marcial Pons, Madrid, 2008, pág. 363.

La delimitación competencial entre la Unión Europea y los Estados miembros

Desde los inicios del proceso de integración europeo, la relación de las competencias de la Comunidad Europea y su delimitación con las de los países miembros no era diáfana; no existía un catálogo competencial explícito que reflejase la capacidad de acción comunitaria. La determinación exacta del ámbito de acción de la antigua Comunidad Europea quedaba, en última instancia, a la precisión realizada por el antiguo Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. No existía un reparto de competencias por materias entre la Comunidad y sus Estados miembros; el Tratado constitutivo contenía algunas disposiciones específicas que se referían a ámbitos materiales de las competencias comunitarias, y simultáneamente, la Comunidad tenía atribuida competencias de carácter funcional en determinados ámbitos al objeto de obtener ciertas finalidades, esencialmente económicas. En todo caso el sistema de distribución de competencias previsto en los Tratados constitutivos se articulaba sobre múltiples bases jurídicas heterogéneas y dispersas que atribuían competencias cuyo alcance y límites eran imprecisos;[19] ello daba lugar a que fuera definido como un sistema complejo, oscuro y flexible.[20]

La conveniencia de una delimitación clara y una simplificación de las competencias de la Unión Europea había sido expresada en la Declaración núm. 23 del Tratado de Niza. En esta Declaración, que ponía las bases de la futura revisión de los Tratados constitutivos, titulada el futuro de la Unión Europea, los Estados miembros apelaban a un debate más amplio y profundo sobre «la forma de establecer y supervisar una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros, que respete el principio de subsidiariedad». En un sentido parecido se expresaba la Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea en la que se formulaban preguntas sobre cómo hacer más transparente el reparto competencial entre los Estados miembros y la Unión o sobre como garantizar que el reparto competencial no implicase un aumento disimulado de las competencias de la Unión; y se señalaba la necesidad de aclarar y simplificar el reparto competencial entre la Unión Europea y sus Estados miembros.[21] En última instancia, las razones que sustentaban esta necesidad eran diversas y obedecían a causas diferentes, entre ellas se citan, las exigencias de las entidades subestatales, especialmente los Landers alemanes, la reticencia de los Estados por la expansividad de las competencias comunitarias y la falta de transparencia, de claridad y de seguridad del modelo competencial.[22] Algunas de estas reticencias

19. DIEZ-HOCHLEITNER, J.: «El sistema competencial comunitario ante la CIG'04: los trabajos de la Convención»,en LIÑAN NOGUERAS, D. J.; LOPEZ JURADO, C: *La reforma de la delimitación competencial en la futura Unión Europea*, Editorial Universidad de Granada, 2003, págs. 31-32.

20. CIENFUEGOS MATEO, M: «El impacto de la Comunidad Europea en las competencias de las Comunidades Autónomas», en *Estatuto y Autonomía,* Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2006, pág. 18.

21. Conclusiones del Consejo Europeo celebrado en Laeken el 14 y 15 de diciembre de 200, en Doc. SN 300/1/01 REV 1.

22. PONS RAFOLS, X.: «Definición de competencias y acción exterior de la Unión Europea», en MARIÑO MENÉNDEZ, F. M. (Dir.); MOREIRO GONZÁLEZ, C. J. (Coord): *Derecho internacional y Tratado constitucional europeo*, Marcial Pons, Madrid, 2006, págs. 110-111.

hacia la posible fuerza expansiva de las competencias comunitarias permanecen en el Tratado de Lisboa. Los Estados miembros continúan preocupados por dejar constancia de su relevancia en la delimitación y en la determinación del alcance de las competencias comunitarias como tendremos ocasión de comprobar en las siguientes líneas.[23]

En todo caso, el Tratado de Lisboa, siguiendo la regulación ya prevista en el Tratado constitucional, establece las categorías competenciales de la Unión Europea, y concreta los ámbitos de las competencias exclusivas, compartidas y complementarias. Se incluyen también las categorías de las competencias específicas de coordinación y las referentes a la política exterior y de seguridad común. Se mantiene también la denominada cláusula de imprevisión o de flexibilidad.

En efecto, en el art. 3 del TFUE se precisa el exiguo listado de las competencias exclusivas de la Unión Europea,[24] y se inserta la construcción desarrollada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia conforme a la cual, la Unión también tiene la competencia exclusiva para la conclusión de acuerdos internacionales con terceros Estados, cuando la celebración del acuerdo internacional sea necesaria para ejercer su competencia interna, esté prevista en un acto legislativo de la Unión o afecte a normas comunes o altere el alcance de las mismas.[25] En el ámbito de las competencias exclusivas de la Unión Europea, únicamente las instituciones comunitarias pueden legislar y adoptar actos que sean jurídicamente vinculantes; si bien, los Estados miembros pueden ser habilitados por la Unión Europea para adoptar actos legislativos o para aplicar dichos actos.

Los ámbitos principales de la aplicación de las competencias compartidas se

23. Conviene mencionar que en el Tratado de Lisboa se incluye una referencia en el ámbito del procedimiento ordinario de revisión de los Tratados que permitiría una reversión de las competencias de la Unión Europea a los Estados miembros. En efecto, en el art. 48 TUE, se permite que los proyectos ordinarios de reforma de los Tratados constitutivos puedan tener como finalidad el aumento o la reducción de las competencias atribuidas a los Tratados por los Estados miembros. Ello, aunque es difícil de imaginar (dado que cualquier revisión ordinaria requiere la celebración de una Conferencia intergubernamental que concluya en un tratado internacional que recoja los términos de las negociaciones y que posteriormente deba de ser ratificado por todos los Estados miembros de acuerdo con lo previsto en sus ordenamientos jurídicos internos) no deja de expresar la voluntad de imponer límites a la integración comunitaria y la reafirmación de los Estados miembros como las instancias principales que conducen, hasta donde estimen oportuno, el proceso de integración europeo.

24. En concreto se trata de los siguientes ámbitos: la unión aduanera; el establecimiento de las normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior; la política monetaria de los Estados miembros cuya moneda es el euro; la conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común; y la política comercial común.

25. La jurisprudencia comunitaria al respecto se inicia a partir del año 1971. En el asunto AETR, el TJCE declaró «que, con miras a precisar, en un caso determinado, la competencia de la Comunidad, para concluir acuerdos internacionales, conviene tomar en consideración el sistema del Tratado, tanto como sus disposiciones materiales; que tal competencia resulta no solamente de una atribución explícita del Tratado (...), sino que puede emanar igualmente de otras disposiciones del Tratado y de actos establecidos, en el marco de estas disposiciones, por las instituciones de la Comunidad (Sentencia del TJCE de 31 de marzo de 1971, asunto 22/70, Comisión contra Consejo (AETR), *Rec. 1971*, p 273). Aspectos todos ellos que han sido precisados por la jurisprudencia comunitaria.

recogen en el art. 4 TFUE;[26] entre éstos se incluye la consecución de un espacio de libertad, seguridad y justicia. Este ámbito, antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, estaba repartido entre una esfera específicamente comunitaria que correspondía al antiguo título IV del Tratado de la Comunidad Europea titulado «Visados, asilo, inmigración y otras políticas relativas a la libre circulación de personas», y un conjunto de materias que estaban comprendidas dentro de las cooperación intergubernamental sobre la cooperación policial y judicial en materia penal. Ello significa que la nueva Unión Europea amplia su ámbito competencial al incluir materias que previamente estaban comprendidas dentro de la cooperación interestatal. Además, el título del ámbito de acción del antiguo título IV del Tratado de la Comunidad Europea es substituido en el TFUE por los términos «Políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración». Este cambio de denominación implica también un incremento de la capacidad de decisión de las instituciones de la Unión Europea y deja entrever la importancia que se concede a estas materias en el desarrollo del Tratado de Lisboa. En efecto, en los arts. 77 y 79 del TFUE se definen el contenido de las políticas de control de fronteras cuyo objetivo es garantizar el control de las fronteras exteriores; y la política de inmigración, cuyas finalidades consisten en garantizar una gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros; así como la prevención y la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos.[27] Ahora bien, la relevancia de estas finalidades no evita que ciertos aspectos importantes de estas políticas queden en manos de los Estados miembros. Tal sería el caso, por ejemplo, de la fijación del contingente de nacionales de terceros países que pueden ser admitidos para ejercer una actividad económica en un país miembro o la adopción de medidas de integración de los inmigrantes ya que el TFUE prevé que la competencia comunitaria se circunscriba únicamente a la adopción de medidas de fomento y apoyo de las acciones desarrolladas por las autoridades competentes de los países miembros, excluyendo, además, la posibilidad de que la Unión Europea pueda adoptar medidas que supongan las armonización de las legislaciones internas.[28]

26. Los ámbitos de acción de las competencias compartidas serían los siguientes: el mercado interior; la política social, en los aspectos definidos en el presente Tratado; la cohesión económica, social y territorial; la agricultura y la pesca, con exclusión de la conservación de los recursos biológicos marinos; el medio ambiente; la protección de los consumidores; los transportes; las redes transeuropeas; la energía; el espacio de libertad, seguridad y justicia; los asuntos comunes de seguridad en materia de salud pública, tal y como se definen en el TFUE. Junto a estos ámbitos se incorporan los ámbitos de investigación, desarrollo tecnológico y espacio, en espacial para realizar acciones destinadas a definir y realizar programas; y en los ámbitos de cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria.

27. Se establece también, en las mismas disposiciones, las bases jurídicas que permitirán la adopción de un conjunto de medidas que facilitarán la consecución de estas finalidades; entre éstas, y a título ilustrativo se subrayan; la habilitación a la Unión Europea para celebrar acuerdos de readmisión con terceros Estados de los nacionales que no cumplen con las condiciones de entrada o residencia en el territorio de los países miembros; y la adopción de medidas que apoyen y fomenten la integración de los nacionales de terceros países.

28. LIROLA DELGADO, I.: «¿Por fin una política de inmigración de la Unión Europea en el Tratado de Lisboa?, en MARTIN Y PEREZ DE NANCLARES, J. (coord): *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis institucional*, Iustel, Madrid, 2008, págs. 546-547.

De todas formas, como hemos señalado, en el ámbito de las competencias compartidas se continúa expresando la reticencia y los recelos de los Estados miembros respecto a la posible fuerza expansiva de las competencias de la Unión Europea. Dos ejemplos pueden ser clarificadores. El primero, es el inciso incluido en el art. 2.2 del TFUE, que no se recogía en el Tratado constitucional, insistiendo en que en el ámbito de las competencias compartidas, los Estados miembros ejercerán de nuevo sus competencias en la medida en que la Unión haya dejado de ejercer las suyas. El segundo ejemplo, lo encontramos en el nuevo Protocolo anejo al Tratado de Lisboa, el número 25, sobre el ejercicio de las competencias compartidas. En este Protocolo, de artículo único, se expresa que, cuando la Unión Europea adopte medidas en un ámbito determinado, el ejercicio de las competencias de dicho acto sólo alcanzará a los elementos que rigen dicho acto y no incluirá a todo el ámbito en cuestión. En principio, esta insistencia parece querer expresar la voluntad los Estados miembros de limitar la potencialidad de la competencia comunitaria ya que en la medida en que la Unión ejerciera su competencia compartida, la de los Estados quedaría desplazada por la actuación comunitaria.

De igual forma que en el Tratado constitucional, el Tratado de Lisboa, en el art. 6 del TFUE, menciona un tipo de competencias de la Unión Europea que le permite desarrollar acciones para apoyar, coordinar y fomentar la actividad que desplieguen los Estados miembros en determinados ámbitos.[29] El desarrollo de estas acciones no pueden en ningún caso comportar la armonización de las disposiciones legislativas o reglamentarias de los Estados miembros. Este tipo de competencias suponen completar la acción estatal que en ningún caso podrían llegar a perder su ámbito competencial; a diferencia, en principio, de las competencias compartidas que como hemos indicado, podrían implicar una potencialidad expansiva de la competencia comunitaria y una provisionalidad de la estatal.[30]

Además, como en el Tratado constitucional, se prevén dos tipos de competencias específicas referidas a dos ámbitos concretos. Efectivamente, en el art. 5 del TFUE, se dispone la capacidad de la Unión Europea para coordinar las políticas económicas y de empleo de los Estados miembros, que incluye la posibilidad de coordinar las políticas sociales; el instrumento que el Consejo utilizará para ello son las orientaciones generales.[31] Asimismo se prevé, en el art. 3 TFUE,

29. Estos ámbitos son: la protección y mejora de la salud humana; la industria; la cultura; el turismo; la educación, la formación profesional, la juventud y el deporte; la protección civil; y la cooperación administrativa.

30. ALONSO GARCÍA, R.; DÍEZ HOCHLEITNER, J: «Competencias de la Comunidad Europea y competencias de las Comunidades Autónomas», en RUBIO LLORENTE, F. (coord): *La Comunidad de Madrid en la Unión Europea*, Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid, 2000, págs. 32-35.

31. De hecho, la Unión Europea ya esta coordinando las políticas de empleo de los Estados miembros. Su principal instrumento es la adopción por el Consejo de Decisiones estableciendo las orientaciones o las prioridades que deben incluir las políticas de empleo en los Estados miembros. En principio estas orientaciones tienen una validez de tres años. En la actualidad se encuentra vigente la Decisión 2008/618 de 15 de julio de 2008 que cubre el trienio 2008-2010 (DOUE L 198 de 26 de julio de 2008); y los aspectos prioritarios sobre los que incidirían los Estados miembros serían los siguientes: a) atracción de más personas para que se incorporen y permanezcan en el mercado de trabajo, incrementado la oferta de mano de obra y moderni-

que la Unión tenga competencia para definir y aplicar una política exterior y de seguridad común, incluyendo la posibilidad de una política de defensa común.

Finalmente, la denominada cláusula de imprevisión prevista desde los inicios del proceso de integración europea, para colmar las lagunas del propio ordenamiento jurídico comunitario[32] es recogida también en el Tratado de Lisboa. Éste reproduce, esencialmente, la disposición contenida en el Tratado constitucional, y en su art. 352 TFUE, permite que el Consejo por unanimidad pueda adoptar medidas, en el marco de las políticas comunitarias, para alcanzar alguno de los objetivos de los Tratados; si bien estas medidas no podrán conllevar armonización de las disposiciones legales o reglamentarias de los Estados miembros. La aplicación de estas medidas, como ha tenido ocasión de precisar el TJUE, está delimitada por los preceptos del Tratado que definen las finalidades, los objetivos y los medios que pueden desarrollar las instituciones comunitarias; y por ello, no puede servir de fundamento para la adopción de actos cuyo resultado comportase una modificación de los Tratados fundacionales sin que se respete el procedimiento de revisión ordinario expresamente previsto en los mismos.[33]

Una vez comentada la delimitación competencial de la Unión Europea y sus Estados miembros, procederemos a continuación examinar los criterios que rigen el ejercicio de las competencias compartidas.

El principio de subsidiariedad y el refuerzo de los Parlamentos nacionales en el proceso decisorio de la Unión Europea

El principio de subsidiariedad, como es conocido, fue previsto en el Tratado de Maastricht, como un elemento rector que ayudaba a limitar la fuerza expansiva de las competencias comunitarias, facilitando la actuación de los Estados miembros en los ámbitos que no fueran competencia exclusiva de la Comunidad Europea. En efecto, el ejercicio de las competencias compartidas se debía desplegar de acuerdo con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad; el primero regula la necesidad de intervención de las instituciones europeas y el segundo se refiere a la intensidad, en su caso, de la intervención. La proporcionalidad, en este sentido, actúa como un corolario de la subsidiaridad que atenúa la intensidad de la actuación comunitaria; y que, tras el Tratado de Lisboa, queda reflejado en el art. 5 TUE, en los siguientes términos: «el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados».[34]

---

zando los sistemas de protección social; b) la mejora de la adaptabilidad de los trabajadores a las empresas; y c) aumentar la inversión en capital humano mediante la mejora de la educación y las cualificaciones.

32. MARTIN Y PEREZ DE NANCLARES, J.: *El sistema de competencias de la Comunidad Europea,* Mc Graw Hill, Madrid, 1997, págs. 214-226.

33. Dictamen 2/94 del TJCE de 28 de marzo de 1996 sobre la adhesión de las Comunidad al Convenio para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, *Rec. 1996,* considerando 30.

34. La subsidiariedad aparece como un instrumento que circunscribe, de forma elástica, la actuación de la Unión Europea, permite teóricamente que la intervención comunitaria se amplíe cuando las circunstancias así lo exijan e, inversamente, que se restrinja o abandone cuando deje

En el Tratado de Lisboa se mantiene la definición del principio de subsidiariedad, y en el art. 5.3 del TUE, se prevé que, en los ámbitos que no sean de competencia exclusiva de la Unión Europea, ésta «intervendrá en la medida en que los objetivos de la acción que se pretende desarrollar no puedan ser alcanzados por los Estados miembros ni a nivel central, ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión». Se conserva la preferencia de la acción estatal sobre la de la Unión Europea, pues ésta sólo es necesaria en la medida en que la primera no sea suficiente y además, en caso de acción de la Unión Europea, ésta debe de ser más eficaz que la acción estatal actuando individualmente. Además, en esta disposición se dota a la subsidiariedad de una dimensión regional, que ha sido vista como una garantía de la participación regional, no sólo frente a la Unión Europeo sino también frente al propio Estado en la fase de desarrollo y ejecución interna cuando las regiones tengan la facultad de intervenir de acuerdo con el ordenamiento interno.[35]

De todas formas, no hay una referencia específica a las competencias de las entidades subestatales, nada se dice de la participación o incidencia que puedan tener los gobiernos regionales en el principio de subsidiariedad. En principio, el planteamiento comunitario se dirige a clarificar el ejercicio de las competencias compartidas entre la Unión Europea y sus Estados miembros y determinar a quien le corresponde ejercer la competencia comunitaria. Cuando el ejercicio de tales competencias corresponda, en virtud de la aplicación del principio de subsidiariedad, a los Estados miembros, serán éstos quienes en virtud de su ordenamiento jurídico interno determinarán las instancias de gobierno interno a las que les corresponde actuar. La ausencia de una referencia específica obedece a la aplicación del principio de autonomía institucional según el cual, son los Estados miembros quienes, de acuerdo con su ordenamiento jurídico interno, tienen la competencia exclusiva para determinar cual es el nivel de gobierno territorial que debe actuar. Desde esta perspectiva se considera que la intervención de la Unión Europea es neutral pues, como ha declarado el TJUE en una jurisprudencia constante, la aplicación del derecho comunitario por las autoridades nacionales de los Estados miembros se rige por los procedimientos y técnicas previstas en sus propios ordenamientos jurídicos internos.[36]

En la práctica, el planteamiento que se ha comentado no es tan cristalino. En la Conferencia Intergubernamental que dio lugar a la firma del Tratado de Ámsterdam, tres miembros de estructura federal, Alemania, Austria y Bélgica, adoptaron una Declaración sobre la subsidiariedad. En ella se afirmaban que la acción

---

de estar justificada. Sin embargo, en la práctica, se ha configurado como un principio de política legislativa que se articula para definir los límites del ejercicio de la actuación comunitaria, una garantía para las competencias estatales frente a la expansión de las competencias comunitarias (STROZZI, G: «Le principe de subsidiarité dans la perspective de l'intégration européenne: une énigme et beaucoup d'attentes», *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 1994, núm. 3, pág. 380).

35. MONTILLA MARTOS, J. A.: *Derecho de la Unión Europea y Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, págs. 58-59.

36. Vid. entre otras, la Sentencia del TJCE de 14 de enero de 1988, asuntos 227 a 230/85, Comisión contra Bélgica y la Sentencia del TJCE de 10 de noviembre de 2005, asunto C-307/03, Italia contra Comisión.

comunitaria, de acuerdo con el principio de subsidiariedad afectaba no sólo a los Estados miembros sino también a sus entidades subestatales en la medida en que éstas disponen de un poder legislativo propio que les confiere el derecho constitucional nacional. La Declaración, independientemente del efecto jurídico que pueda producir, incluso en los Estados que la emitieron, pone en duda la aparente neutralidad de la acción de la Unión Europea al aplicar el principio de subsidiariedad, o al menos cuestiona que esta neutralidad sea tan manifiesta. En todo caso, la Declaración expresa la preocupación de las entidades subestatales ante las consecuencias de la fuerza expansiva de la actividad de la Unión Europea.

En el Tratado de Lisboa se mantiene, con cambios importantes, el control jurisdiccional, a posteriori, de la necesidad y oportunidad de la acción comunitaria que ya estaba previsto desde la formulación del principio en el Tratado de Maastricht; si bien por su propia naturaleza, el control jurisdiccional de la subsidiariedad plantea problemas ya que se trata de que la decisión sobre la necesidad y oportunidad de que un determinado acto se traslade desde el ámbito del legislador comunitario a una instancia independiente como el TJUE.[37] A este control se le añade un control previo, a priori, instaurado en el Tratado de Lisboa, que tiene un carácter neta y claramente político y en el que participan de forma clara y determinante los Parlamentos nacionales de los Estados miembros.

En efecto, uno de los aspectos más destacados de las modificaciones operadas por el Tratado de Lisboa es la importancia que se concede a los Parlamentos nacionales en la regulación del principio de subsidiariedad, y especialmente en su control.[38] No es sin embargo, el único ámbito de acción que requiere la participación de los Parlamentos nacionales, pues el art. 12 del TUE, dispone que su contribución al buen funcionamiento de la Unión se realice de diversas formas.

Entre las formas previstas, hay algunas de carácter general cuya articulación se remite a Protocolos anejos al Tratado de Lisboa y otras formas de actuación más puntuales y concretas. Así, de manera general se prevén que los Parlamentos nacionales sean informados por las instituciones de la Unión, reciban notificación de los proyectos de actos legislativos; y participen en la cooperación interparlamentaria con el Parlamento Europeo de acuerdo con el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea; debiendo velar además, como examinaremos a continuación, por el respeto del principio de subsidiariedad. De una forma más concreta y específica, el art. 12 TUE contempla que los Parlamentos nacionales participarán en los mecanismos de evaluación de la aplicación de las políticas de la Unión Europea en el marco del espacio de libertad, seguridad y justicia y están asociados al control político de

37. ESTELLA DE NORIEGA, A.: *El dilema de Luxemburgo. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ante el principio de subsidiariedad*, Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., Madrid, 2000, págs. 177-178.

38. La definición de Parlamento nacional comportó algún problema a Bélgica, que emitió una Declaración, la número 51, al Acta Final de la Conferencia Intergubernamental, precisando que en virtud de su Derecho constitucional, se entiende como Parlamento nacional o Cámaras del Parlamento nacional, en función de las competencias que deban ser ejercidas por la Unión Europea, tanto la Cámara de Representantes y el Senado del Parlamento Federal, como las Asambleas Parlamentarias de las Comunidades y Regiones.

Europol[39] y la evaluación de las actividades de Eurojust.[40] Asimismo participan en el procedimiento de revisión ordinario de los Tratados y son informados de las solicitudes de adhesión de nuevos Estados a la Unión Europea.

Centrándonos en el control previo del principio de subsidiariedad, también conocido como mecanismo de alerta temprana, se debe comentar que, se trata de un procedimiento original que vincula directamente a los Parlamentos nacionales con el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea. Se encuentra regulado en el Protocolo número 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad anejo al Tratado de Lisboa, en el que se establece el procedimiento que debe seguirse en la tramitación de las propuestas que tengan incidencia en el ejercicio de las competencias comunitarias afectadas por el principio de subsidiariedad. Entre los aspectos más significativos se deben subrayar los siguientes.

En primer lugar, y de acuerdo con el art. 2, la Comisión antes de proceder a tramitar una propuesta legislativa debe realizar amplias consultas a diferentes instancias; entre ellas y cuando fuera procedente se debería recabar la opinión de las autoridades regionales y locales a las que pudiera afectar la propuesta, si bien esta obligación se puede dispensar en caso de urgencia excepcional. No es una disposición muy significativa, se trata de consultas en una fase prelegislativa que pretende sondear la opinión de las entidades que pudieran resultar afectadas.[41]

Las propuestas de actos legislativos, así como sus modificaciones, deberán transmitirse a los Parlamentos nacionales, independientemente de quien sea la institución comunitaria que inicie el procedimiento legislativo. Es evidente que, la institución que de forma casi exclusiva tiene encomendada esta actividad es la Comisión, y por tanto a ella le corresponde en la mayoría de las ocasiones la remisión de la propuesta, al Parlamento Europeo y al Consejo, como se produce habitualmente, y desde el 1 de diciembre de 2009 a los Parlamentos nacionales. También el Parlamento Europeo debe transmitir sus iniciativas de proyectos legislativos a los Parlamentos nacionales; mientras que al Consejo le corresponde transferir los proyectos legislativos formulados por iniciativa de los Estados miembros, el Tribunal de Justicia, el Banco Central Europeo y el Banco Europeo de Inversiones.

Una vez recibidas las propuestas por los Parlamentos nacionales, éstos verifican si la propuesta normativa enviada satisface el principio de subsidiariedad.[42]

39. Europol es la Oficina Europea de Policía; fue creada por un Convenio internacional celebrado por los Estados miembros (DO C 316 de 27 de noviembre de 1995); que fue enmendado en diversas ocasiones y que ha sido substituido por la Decisión del Consejo 2009/371/JAI de 6 de abril de 2009 (DO L 121 de 15 de mayo de 2009).

40. Eurojust es un órgano de la Unión Europea, con personalidad jurídica propia, cuya finalidad principal es fomentar y mejorar la coordinación entre las autoridades judiciales competentes de los Estados miembros. Fue creada mediante la Decisión del Consejo 2002/187/JAI (DO L 63 de 6 de marzo de 2002) que ha sido modificada en diversas ocasiones.

41. PEREZ GONZALEZ, M.: «La incidencia del principio de subsidiariedad en las regiones», en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (coord.): *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional,* Iustel, Madrid., 2008, p. 304.

42. Las propuestas de actos legislativos deben estar motivadas respecto al principio de subsidiariedad; ello significa, según el art. 5 del Protocolo núm. 2, que todo proyecto de acto legis-

Si la propuesta presentada no respeta los criterios relativos a la subsidiariedad, el Parlamento puede dirigir un dictamen motivado a los Presidentes de la Comisión, el Parlamento Europeo y el Consejo, en un plazo máximo de ocho semanas desde la fecha de transmisión indicando las razones por las que considera que la propuesta normativa no se ajusta al principio de subsidiariedad. Corresponde al Parlamento de cada Estado miembro (o a las Cámaras del Parlamento) decidir si la propuesta legislativa presentada por las instituciones de la Unión Europea procede ser sometida a la consulta de los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas. Se debe tener presente que el funcionamiento del control previo del principio de subsidiariedad es muy similar al previsto en el Tratado constitucional, ello ha comportado que, en prácticamente, todos los Estados miembros, se hayan desarrollado acciones preparatorias para permitir una adecuada aplicación de los mecanismos previstos en el protocolo sobre subsidiariedad y proporcionalidad. También se debe mencionar la existencia de mecanismos que facilitan las tareas de control que realizan los Parlamentos nacionales sobre las propuestas de actos legislativos. Entre los mecanismos puestos a disposición de los parlamentarios, se debe mencionar al IPEX (Interparlamentary EU Information Exchange).[43] Se trata de una base datos abierta al público en general que permite el acceso rápido a las actividades de escrutinio que desarrollan los Parlamentos de los Estados miembros sobre una propuesta de acto legislativo concreta.

En el caso español, el órgano sobre el que pivota el mecanismo de alerta rápida es la Comisión Mixta Congreso de los Diputados-Senado para la Unión Europea, los medios para adaptar las funciones de la Comisión Mixta a las exigencias previstas en el Tratado de Lisboa se concedieron mediante la Ley 24/2009 de 22 de diciembre.[44] La Comisión para la Unión Europea es quien centraliza todo el proceso: es quien recibe de la Comisión Europea y del resto de las instituciones de la Unión Europea las propuestas de actos legislativos y es quien emite, en nombre de las Cortes Generales, el dictamen motivado sobre la posible vulneración del principio de subsidiariedad. Ello no obstante, se permite que los Plenos del Congreso de los Diputados o del Senado, conforme a los mecanismos previstos reglamentariamen-

lativo debe adjuntar una ficha que contenga los elementos que permitan evaluar el principio de subsidiariedad. Entre ellos, se incluirá, el impacto financiero que tendría el acto legislativo y las razones que justifiquen (mediante indicadores cualitativos y si es posible también cuantitativos) que el objetivo a conseguir con la adopción del acto se alcance mejor a nivel de la Unión Europea que a nivel de los Estados individualmente. En todo caso, los proyectos de actos legislativos deberán tener en cuenta las cargas financiera o administrativas que, con motivo de la adopción del acto legislativo, se impongan a los gobiernos nacionales, autoridades regionales o locales, a los agentes económicos o a los ciudadanos deberán ser lo más reducida y proporcional al objetivo que se pretende alcanzar. Los proyectos de directivas han de incluir también los efectos que tendrán en la legislación a desarrollar por los Estados, incluyendo la legislación, que en su caso, deban de adoptar las entidades subestatales.

43. La base de datos IPEX se puede consultar en la siguiente dirección electrónica: http://www.ipex.eu/ipex/. Fue creada a partir de una Recomendación de la Conferencia de presidentes de Asambleas Parlamentarias europeas, en el año 2000, con la finalidad de apoyar la cooperación parlamentaria.

44. Ley 24/2009 de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, para su adaptación al Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007 (BOE núm. 308 de 23 de diciembre).

te, puedan recabar el debate y la votación si lo consideraran oportuno. La centralización en la Comisión Mixta, debería dar agilidad a un procedimiento que tiene unos plazos muy ajustados.[45] La previsión de participación de las Comunidades Autónomas no es muy relevante ni significativa en la Ley 24/ 2009, únicamente se prevé que, las Cortes Generales, deben remitir a los Parlamentos autonómicos los proyectos de actos legislativos que reciban de las instituciones de la Unión Europea. Ello se realiza a efectos de su conocimiento y sin que ello prejuzgue la existencia de competencias autonómicas que puedan resultar afectadas.

El control de los Parlamentos nacionales en el procedimiento legislativo de la Unión Europea, según el Protocolo número 2, consiste en la posibilidad de bloquear el proyecto legislativo, si se reúnen un mínimo de dictámenes en contra de la propuesta de acto legislativo. El procedimiento es el siguiente, cada Parlamento nacional tiene concedidos dos votos; si el sistema parlamentario es bicameral, se otorga un voto a cada Cámara; ello quiere decir que, con la actual composición de la Unión Europea, el total de votos es 54, y que lógicamente, aunque no obligatoriamente, los dos votos de cada Estado se emitirán en el mismo sentido. La participación de los Parlamentos en todo el proceso pivota sobre el número de dictámenes en contra de la propuesta legislativa; los efectos de la oposición parlamentaria varían en función de la materia sobre la que verse el proyecto de acto legislativo y del tipo de procedimiento normativo que sigue la iniciativa legislativa. Las consecuencias jurídicas para la propuesta del acto legislativo también pueden ser diferentes dependiendo del número de Parlamentos nacionales que se opongan a su adopción.

En principio, existe la obligación de volver a estudiar el acto si se contabilizan un mínimo de un tercio del total de votos de los Parlamentos nacionales contrarios a la propuesta de acto legislativo (es decir, que como mínimo tuvieran dictámenes en contra que representen a un mínimos de 18 votos). El umbral se reduce a un cuarto del total de votos (un mínimo de 14 votos en contra) si se trata de un proyecto de acto legislativo que se refiere a determinadas materias relativas al desarrollo del espacio de libertad, seguridad y justicia.[46] Así, la institución (o el grupo de Estados, en caso de que estos hubieran ejercitado la iniciativa legislativa) que ha presentado la propuesta legislativa sólo está obligado a estudiar de

45. En la Comisión Mixta, durante 2009, se realizaron dos proyectos pilotos, a modo de ensayo del procedimiento. El primero versó sobre la propuesta de Decisión Marco del Consejo relativa al derecho a interpretación y a traducción en los procesos penales, presentada por la Comisión Europea el 8 de julio de 2009 y que dio lugar a una Resolución de la Comisión Mixta de 15 de septiembre, publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de 23 de septiembre de 2009 (serie A, núm. 194). La segunda prueba piloto, se refirió a la Propuesta de Reglamento sobre la jurisdicción, legislación aplicable y reconocimiento de decisiones y medidas administrativas en materia de sucesiones y donaciones, presentada por la Comisión Europea el 14 de octubre de 2009 y que dio lugar a la Resolución de la Comisión Mixta de 9 de diciembre de para la Unión Europea, publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de 22 de diciembre de 2009 (serie A, núm. 242).

46. En concreto el Protocolo número 2 se remite al art. 76 del TFUE, que se refiere a los ámbitos de la cooperación judicial en materia penal, la cooperación policial y la cooperación administrativa entre los servicios de los Estados miembros que tratan de estos temas y entre los servicios de la Comisión y el de los Estados miembros.

nuevo el proyecto, y como consecuencia de este nuevo examen puede modificar el proyecto, retirarlo pero también puede mantenerlo. En todos los casos, cualquiera que sea la decisión adoptada deberá de motivarse y razonarse.

Ahora bien, en el caso de proyectos de actos legislativos que se rijan por el procedimiento legislativo ordinario se prevé que cuando los dictámenes negativos de los Parlamentos nacionales representen al menos la mayoría simple de los votos (es decir, un mínimo de 28 votos) la propuesta será estudiada de nuevo; la Comisión puede modificarla o retirarla; y también puede mantenerla. Pero si se decide a mantenerla, la Comisión deberá de justificar y razonar el mantenimiento de la propuesta mediante un dictamen motivado que deberá transmitir al Consejo y al Parlamento Europeo, junto con los dictámenes emitidos por los Parlamentos nacionales. Esta documentación será analizada por el Consejo y el Parlamento que estudiarán, individualmente, la compatibilidad de la propuesta con el principio de subsidiariedad. Si el Consejo, por mayoría del 55% de sus miembros (es decir un mínimo de quince Estados) o si el Parlamento Europeo por mayoría de los votos emitidos deciden que la propuesta legislativa es contraria al principio de subsidiariedad, la propuesta de acto legislativo de la Comisión será desestimada. Esto es, el Parlamento Europeo o el Consejo, individualmente y sin necesidad de consensuar sus posiciones pueden, mediante una mayoría que no es difícil de conseguir, rechazar la propuesta normativa de la Comisión. Esta posibilidad acentúa la pérdida de protagonismo de la Comisión, le sustrae el control de sus propuestas y expresa la erosión de su monopolio de iniciativa normativa en el procedimiento legislativo comunitario. Además, se ha señalado que la facilidad con la que se podría rechazar la propuesta legislativa de la Comisión es un elemento que abre la puerta a que los Parlamentos nacionales puedan caer en la tentación de utilizar este mecanismo de control para introducir criterios de oportunidad política en contra de una propuesta legislativa de la Comisión,[47] para, en definitiva, hacer valer otros intereses que no estén relacionados con la protección del principio de subsidiariedad.

Consideraciones y reflexiones finales

La principal consideración que surge del examen del Tratado de Lisboa es que su entrada en vigor no comporta un cambio relevante en la posición que tienen las Comunidades Autónomas en el proceso de integración europeo. El estatuto de las entidades subestatales, y de las regiones en particular, en el seno de la Unión Europea, apenas varía y continuarán sin tener un espacio propio entre los Estados miembros y las instituciones europeas. Ello no obstante, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa ha comportado que se produzcan modificaciones al derecho originario que entrañan la posibilidad de una mayor incidencia de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea.

47. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: «La nueva regulación del régimen de competencias en el Tratado de Lisboa: especial referencia al control del principio de subsidiariedad», en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (coord.): *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional,* Iustel, Madrid, 2008, pág. 288.

En efecto, parecen detectarse elementos que pueden favorecer indirectamente la participación de las Comunidades Autónomas en las instituciones de la Unión Europea. Se trataría de dos aspectos incidentales que se refieren a las competencias del Comité de las Regiones y a la legitimación activa de los particulares para interponer un recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Así, el Comité de las Regiones, aunque mantiene su naturaleza consultiva y, prácticamente, no se aumenta su capacidad de incidir en el procedimiento de adopción de normas comunitario, ve fortalecida su posición en la estructura institucional al concedérsele la legitimación activa, sujeta a condiciones, para interponer recursos de anulación ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. De forma complementaria, podríamos incluir también entre las modificaciones a remarcar, la posible suavización de los criterios exigidos a los demandantes no privilegiados para interponer un recurso de anulación contra los actos adoptados por las instituciones de la Unión Europea; en la medida en que las Comunidades Autónomas no tienen un cauce procedimental específico y autónomo para salvaguardar sus derechos ante la jurisdicción comunitaria. En todo caso, y sin menospreciar estos avances, la representación de las Comunidades Autónomas, y de otras entidades subestatales en otros países miembros, continúa siendo una cuestión doméstica que se soluciona por los instrumentos previstos en cada uno de los ordenamientos jurídicos internos.

En segundo lugar se debe resaltar, las posibilidades previstas en el Protocolo núm. 2 sobre subsidiariedad y proporcionalidad que prevé la participación de las regiones, y también de las entidades locales, en diferentes etapas del procedimiento legislativo y con diferente intensidad de participación. Así, se contempla expresamente en el protocolo, que la Comisión, al proponer un acto legislativo, realice consultas, lo más amplias posibles, que deberán tener en cuenta, cuando sea procedente, las dimensiones regional y local de las acciones que se prevean adoptar. El resto de las referencias a la participación regional son realizadas en la medida en que se sean contempladas a nivel interno de los Estados. Así, se contempla la intervención de los parlamentos regionales cuando el parlamento nacional estime oportuno hacerlo a los efectos de emitir un dictamen contrario a un proyecto de acto legislativo que vulnere el principio de subsidiariedad; o que puedan incitar al parlamento nacional para que el Estado interponga un recurso de anulación de un acto legislativo que infrinja al principio de subsidiariedad. En consecuencia, en este ámbito las respuestas de las Comunidades Autónomas también están mediatizadas por la acción estatal, sin que se articule la posibilidad de una acción más directa ante las instancias comunitarias.

En tercer lugar, la mención expresa en el Tratado de Lisboa de la autonomía regional y local en el TUE, y el reconocimiento indirecto del hecho regional en el seno de la Unión Europea, podría ser relevante a los efectos de modelar el contenido del principio de la autonomía institucional de los Estados miembros; pues éste, esencialmente hasta el momento presente, suponía la no intervención de la Unión Europea en la organización político administrativa interna de sus miembros. De todas formas, está por ver el alcance de las consecuencias jurídicas que la mención al fenómeno regional pueda tener en las relaciones entre las Comunidades Autónomas, el Estado y la Unión Europea.

Finalmente, se debe tener presente que en cada revisión de los Tratados funda-

cionales se han aumentado las competencias cuyo ejercicio se transfieren a la Unión Europea. Esta ampliación competencial incide directamente en la acción de las Comunidades Autónomas, ya que la transferencia puede referirse a ámbitos de acción cuya competencia tenga atribuida internamente. El Tratado de Lisboa no ha sido una excepción, y ha conllevado el aumento de la capacidad y la intensidad de las competencias comunitarias; además, se ha dotado a la Unión de un catálogo que las clarifica y sistematiza. Al respecto, quizás el aspecto más significativo que nos interesa destacar, sea la comunitarización de determinados materias que, previamente recaían en la esfera de la cooperación intergubernamental. En efecto, mediante el Tratado de Lisboa, desaparece la diferenciación entre los pilares intergubernamentales, se unifica la acción de la Unión Europea y desaparece la Comunidad Europea. Toda la actividad es desarrollada dentro del marco de la Unión Europea (con la salvedad, de la actividad de la Comunidad Europea de la Energía Atómica). En este sentido, es especialmente significativo la total comunitarización de la cooperación policial y judicial en materia penal, y el establecimiento de los fundamentos jurídicos que puedan desarrollar una política de inmigración europea. Cabría plantarse por ello, si por razón de la competencia sobre la materia, algunas Comunidades Autónomas podrían participar directamente en determinadas agencias comunitarias vinculadas con los nuevos títulos competenciales de la Unión Europea; este podría ser el caso, por ejemplo la Oficina Europea de Policía (Europol); y plantear la posible participación autonómica en el Consejo de Administración de Europol. Por motivos parecidos se puede sugerir también la posibilidad de que algunas Comunidades Autónomas, las que tienen transferidas competencias en la materia, pudieran intervenir en nuevas formaciones del Consejo, como podría ser la que reúne a los responsables ministeriales de seguridad, libertad y justicia.

LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ANTE LA CRISIS ECONÓMICA: IMPACTO TERRITORIAL DE LA RECESIÓN, POLÍTICAS AUTONÓMICAS DE REACTIVACIÓN Y TENSIONES EN LAS CUENTAS PÚBLICAS

Jesús Ruiz-Huerta Carbonell
Myriam Benyakhlef Domínguez
Carmen Vizán Rodríguez

Introducción

La crisis económica producida tras las convulsiones del sistema financiero desde la segunda mitad del año 2007, se ha manifestado con desigual intensidad en el marco territorial español. En el caso de algunas Comunidades como Andalucía, Extremadura o Canarias, las cifras del paro ponen de manifiesto la gravedad de las alteraciones económicas en el sector real de la economía y las dificultades crecientes de muchas familias para atender a sus necesidades básicas.

Aunque la teoría clásica del federalismo fiscal asigna a la Administración central la responsabilidad para afrontar situaciones como la actual y aplicar las políticas de estabilización necesarias, la profunda descentralización de competencias de gastos e ingresos públicos y el crecimiento de los poderes autónomos en nuestro país obliga a los poderes centrales a coordinar sus políticas de estabilización con los esfuerzos llevados a cabo desde las propias Comunidades. No en vano los gobiernos autonómicos gestionan ya más del 35% del gasto público total consolidado y disponen de atribuciones crecientes en el ámbito de los ingresos públicos, lo que implica una importante limitación de la capacidad estabilizadora de la Administración central. En realidad, como tendremos ocasión de confirmar, todas las Comunidades han puesto en marcha políticas específicas para hacer frente con sus propios medios a las consecuencias más graves de la crisis en sus territorios.

Podría incluso decirse que el aumento de la capacidad de decisión de las Comunidades ha permitido a algunas de ellas aplicar políticas de estabilización autónomas, incluso contradictorias con las estrategias lanzadas por el Gobierno central, cuando se ha planteado la necesidad de limitar el efecto de los estímulos fiscales y empezar a aplicar medidas de consolidación fiscal, con la finalidad de poner coto al extraordinario crecimiento del déficit público, un 11,2 del PIB en 2009, y el grado de endeudamiento de nuestras administraciones públicas.[1]

1. En ese sentido puede entenderse la información difundida hace algunas semanas en el sentido de que algunas Comunidades arrojaban en sus cifras presupuestarias un déficit preventivo superior al máximo establecido (2,75% del PIB regional), acordado en la reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera del pasado octubre.

El efecto más directo de la crisis sobre las cuentas públicas ha sido el hundimiento de los ingresos públicos y, ante las dificultades para ajustar el gasto público autonómico, el intenso crecimiento de las cifras del déficit y el endeudamiento de las Comunidades. Si al efecto anterior sumamos el aumento exponencial del déficit del Estado, en buena medida justificado por el juego de los estabilizadores automáticos, asociados a los gastos sociales y en particular a las prestaciones por desempleo, todo parece indicar que volver en el corto plazo a la senda marcada por los criterios de Maastricht va a ser una tarea imposible, más si las políticas de estabilización de unos y otros gobiernos resultan contradictorias.

En las siguientes páginas, además de ofrecer alguna información sobre los rasgos básicos de la crisis y su perspectiva territorial, se recogen una serie de consideraciones sobre las políticas económicas de reactivación que se han puesto en marcha contra la misma por los diversos niveles de gobierno, para terminar, antes de las conclusiones, con una revisión del impacto de la crisis sobre las cifras de gastos e ingresos públicos, así como del déficit y el endeudamiento de las Comunidades.

Consideraciones sobre la crisis económica

El fuerte deterioro registrado por la economía española en 2009, con una caída del PIB del 3,6%, se debió, de un lado, a los efectos de la crisis económica y financiera internacional, y de otro, a los desequilibrios internos acumulados durante el último ciclo expansivo de la economía española, relacionados, principalmente, con el fuerte auge de la construcción y con el elevado endeudamiento del sector privado. En este contexto, la demanda interna detrajo 6,4 puntos al crecimiento del PIB, mientras que el sector exterior contribuyó positivamente al crecimiento de 2,8 puntos, aunque como consecuencia de una caída de las importaciones superior a la de las exportaciones.

Si nos fijamos en la demanda interna, todos los componentes, a excepción del gasto en consumo de las Administraciones Públicas, registraron caídas en 2009, siendo especialmente significativo el retroceso mostrado por la inversión en bienes de equipo y, en menor medida, de la construcción y otros productos. Por su parte, el gasto en consumo de los hogares, principal motor de la economía española durante el último ciclo expansivo, acusó en 2009 de manera muy notable el fuerte aumento del paro y de la destrucción de empleo y, aunque en menor medida que el año anterior, el deterioro de la riqueza real y financiera de los hogares.

La importante caída del consumo podría haber quedado amortiguada, en cierta medida, por el impacto positivo que sobre la renta disponible de los hogares tuvieron las rebajas impositivas y las transferencias realizadas por las AAPP, si bien, dado el elevado nivel de desconfianza de los consumidores acerca del futuro del empleo y de la economía en su conjunto, dichas transferencias de renta podrían estar derivando en un incremento del ahorro por motivo precaución, en lugar de en un aumento del consumo.[2]

2. El fracaso relativo de las medidas de rebajas impositivas alerta sobre las dificultades de combatir la crisis actual poniendo el acento en la vertiente de los ingresos públicos, es decir, aumentando las rebajas impositivas como instrumento básico de las políticas expansivas.

Otros factores que pudieron contribuir a aliviar la situación de los hogares en el año 2009 fueron la disminución de los tipos de interés y su consiguiente impacto positivo sobre la deuda de los hogares, así como el mantenimiento de tasas de inflación negativas, lo que, en cierto modo, expresaba una faceta más de la gravedad de la crisis, alimentando las expectativas negativas ante la sospecha de entrar en una etapa de deflación económica.[3]

Desde el lado de la oferta, se produjo un retroceso de la actividad de todos los sectores productivos, destacando por su intensidad la caída de la industria (-14,7% interanual) y, en menor medida, de la construcción (-6,3%), con efectos, en ambos casos, devastadores para el empleo.

La crisis económica en las Comunidades Autónomas

Ninguna Comunidad Autónoma se salvó de la crisis en 2009, aunque, como hemos dicho, la intensidad de la recesión ha sido desigual. En realidad, el grado de deterioro económico en cada una de ellas ha estado condicionado por sus propias características y su especialización productiva. En este sentido, y de acuerdo con el comportamiento sectorial señalado anteriormente, las regiones más perjudicadas habrían sido aquellas con un mayor peso de la industria y, aunque en menor medida que en 2008, también de los servicios y de la construcción, como consecuencia del redimensionamiento que está sufriendo este último sector. Eso explicaría la importancia de la crisis en Cataluña o en Aragón (que había experimentado un crecimiento importante los años anteriores, al calor de las inversiones vinculadas a la Expo), como consecuencia de la caída de los tres sectores mencionados, o de otras comunidades especializadas en algún sector concreto, como ha ocurrido en el caso de Canarias con el sector servicios, o en Valencia, con el de la construcción.[4]

Asimismo, el impacto negativo de la crisis en el ámbito internacional habría sido mayor en el caso de las regiones más abiertas al exterior y, por tanto, con una mayor actividad exportadora, así como en aquellas más dependientes del turismo. No obstante, es de esperar que, una vez se consolide el crecimiento económico de los principales socios comerciales españoles, así como de los principales importadores de servicios turísticos (Alemania y Gran Bretaña, fundamentalmente), sean estas regiones las que antes se recuperen de la crisis, habida cuenta de que todas las previsiones apuntan a una recuperación más tardía de la economía española respecto a la media europea.

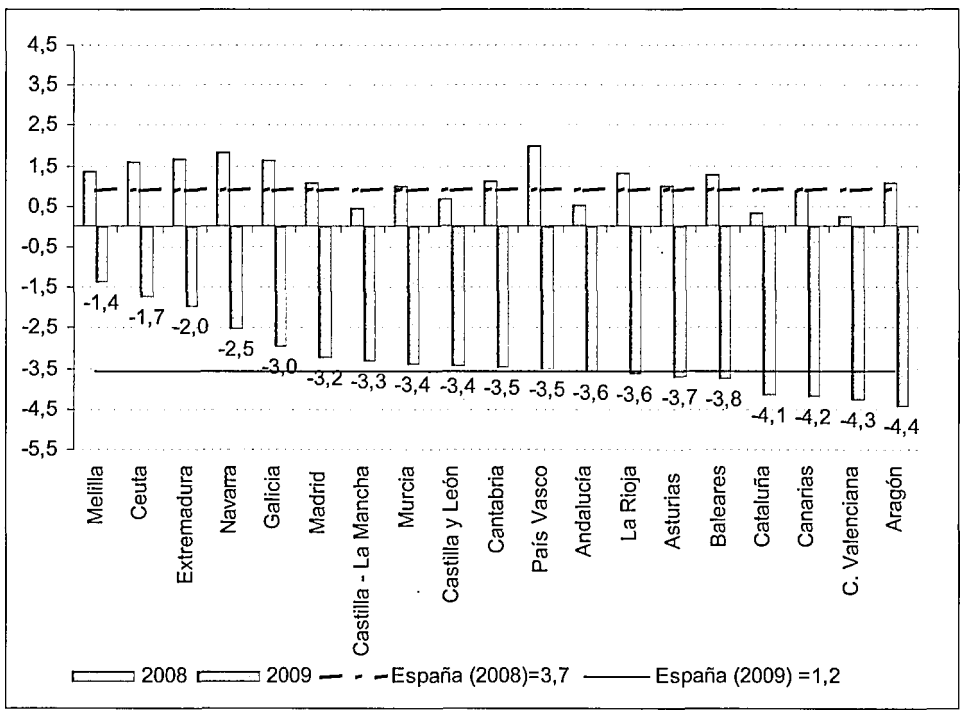
De acuerdo con los datos de la Contabilidad Regional del INE, las Comunidades Autónomas que mostraron una mayor recesión de sus economías en 2009 fue-

3. Que, afortunadamente, no llegaría a confirmarse posteriormente.

4. Según se recoge en el estudio de FUNCAS (2010), presentado recientemente, las comunidades más equilibradas sectorialmente, así como las que no dependen mucho del sector industrial habrían resultado menos afectadas por la crisis económica. El mismo estudio señala, por otra parte, que en los años de crisis habría aumentado suavemente la convergencia interna de las Comunidades (en términos de PIB por habitante), así como en relación con los estándares comunitarios (medida a través de la renta interior por habitante).

ron Aragón, Comunidad Valenciana, Canarias, Cataluña y Baleares (gráfico 1). En el caso de Canarias, el deterioro se explica fundamentalmente por la caída de la construcción y por la crisis del turismo, mientras que en las restantes regiones, tiene un papel predominante la caída de la industria. En el extremo opuesto se sitúan las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, por el peso significativo que tienen en ambas regiones la economía de no mercado, junto a Extremadura, favorecida por una aportación positiva del sector primario y Navarra, dado el impacto positivo que sobre su industria han tenido las ayudas al sector del automóvil.

GRÁFICO 1
PIB REGIONAL, 2008-2009
(Variación anual, en %)



Fuente: Contabilidad Regional de España. INE

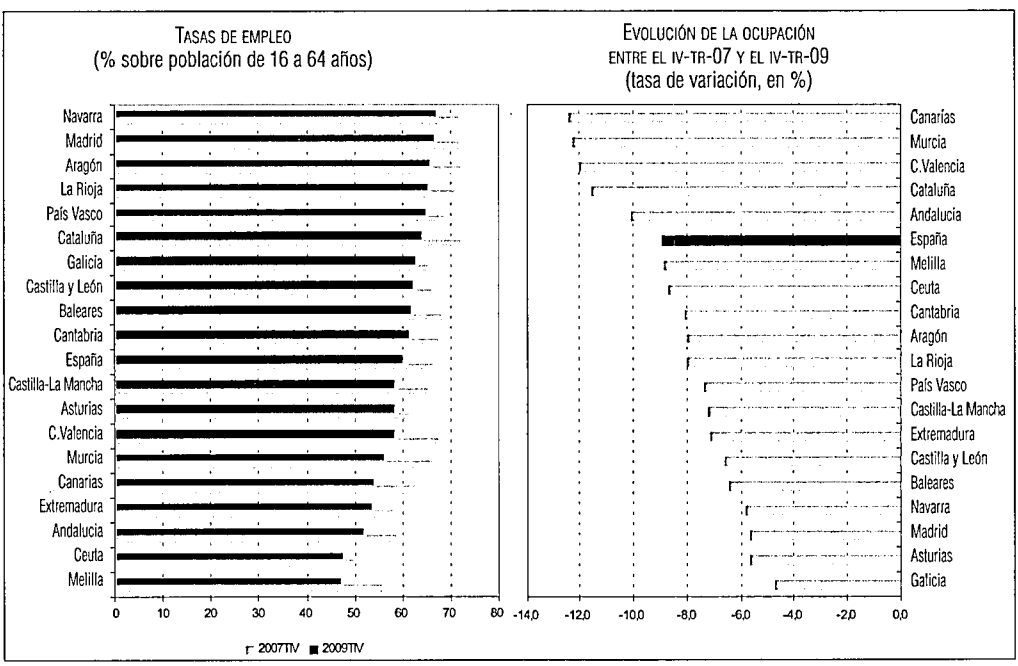
Más allá de la información referente al valor añadido de las regiones españolas que ofrece la Contabilidad Regional del INE, a continuación se realiza una aproximación a la evolución de las Comunidades Autónomas en 2009, atendiendo a otros indicadores complementarios que ofrecen información regionalizada, con especial referencia a la situación del empleo.

De este modo, en primer lugar, en la medida en que el principal elemento diferencial de la crisis en España han sido sus devastadoras consecuencias sobre el mercado de trabajo, tanto en términos de destrucción de empleo como de aumen-

to de las cifras de paro, se analiza, a partir de la información proporcionada por la Encuesta de Población Activa del INE, la evolución de ambas magnitudes, comparando los resultados del cuarto trimestre de 2009 (el último disponible) con los correspondientes al cuarto trimestre de 2007. Las Comunidades Autónomas que muestran mayores caídas del empleo en este periodo son Canarias, Murcia, la Comunidad Valenciana, Cataluña y Andalucía, las cuales registran, a su vez, los mayores retrocesos en las tasas de empleo. En concreto, la caída de la ocupación en las tres últimas regiones mencionadas explicaría el 55% del empleo total destruido en el periodo por el conjunto de la economía española (gráfico 2).

GRÁFICO 2

EVOLUCIÓN DE LA TASA DE EMPLEO
Y LA OCUPACIÓN ENTRE IV-TR-07 Y IV-TR-09

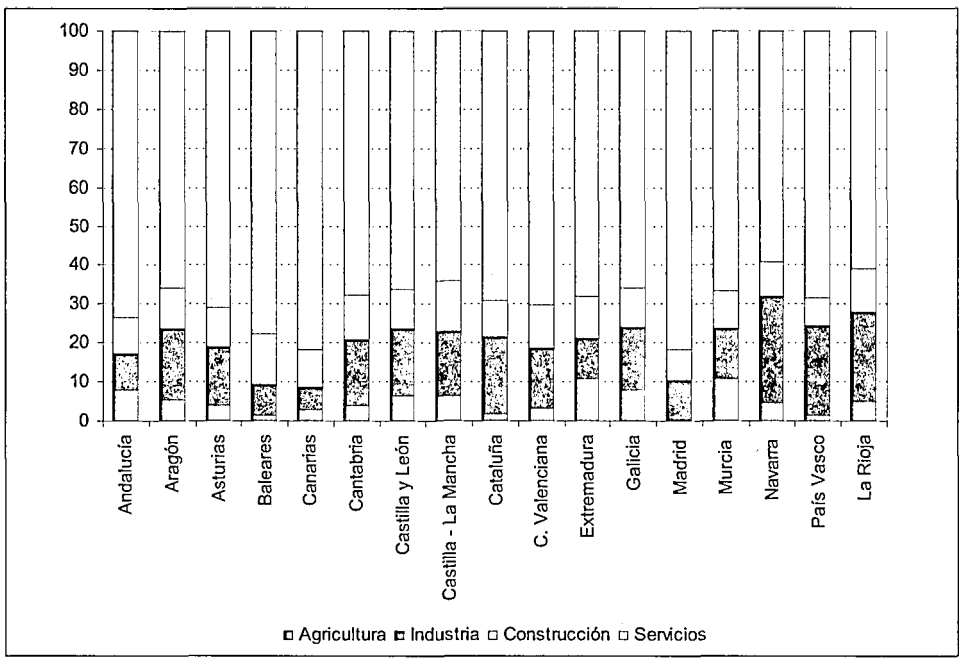


Fuente: *Encuesta de Población Activa*. INE

La evolución descrita del empleo responde en gran medida a la diferente especialización productiva de las regiones españolas, de manera que, en términos generales, los territorios con un mayor peso de los sectores que más están acusando la crisis, como son la construcción y la industria, son los que muestran también los peores registros de empleo. No obstante, cabe destacar que, a pesar del fuerte deterioro registrado por la industria, algunas de las regiones con una mayor especialización en esta actividad, como son Navarra, La Rioja y País Vasco, siguen mostrando las mayores tasas de empleo, así como las menores tasas de paro, mientras que, por el contrario, las regiones que en el último ciclo expansivo apostaron en mayor medida por la construcción, como Murcia, Andalucía,

Baleares, Canarias o la Comunidad Valenciana, están acusando más intensamente los efectos de la crisis sobre el mercado de trabajo.

GRÁFICO 3
DISTRIBUCIÓN DEL EMPLEO POR SECTORES DE ACTIVIDAD Y CCAA
(en porcentaje sobre el total)



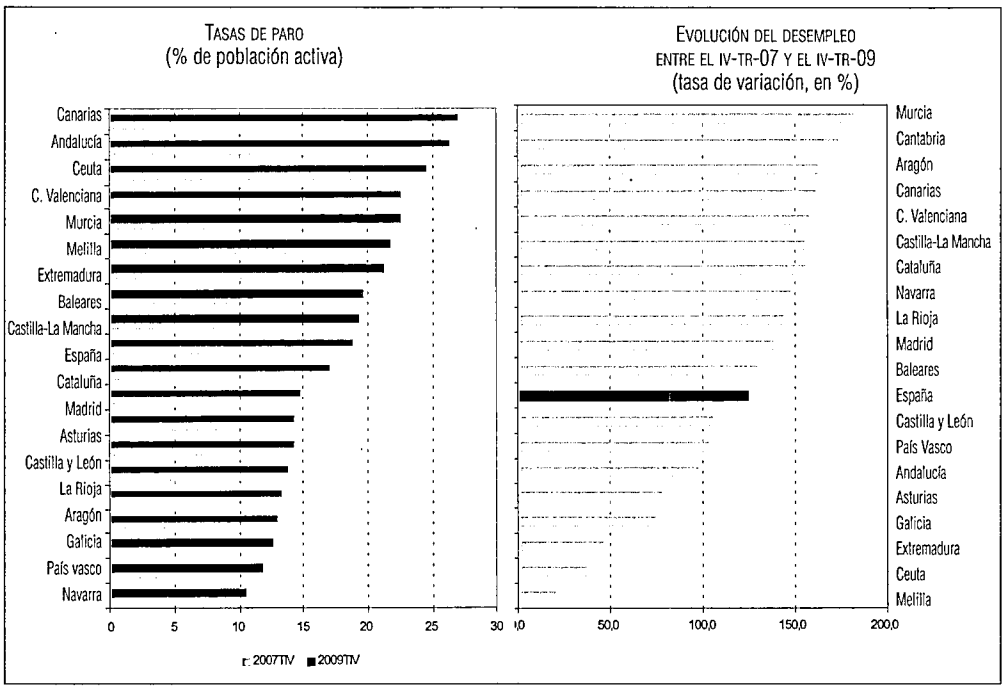
Fuente: *Encuesta de Población Activa*. INE

En lo que respecta al desempleo, los resultados son asimismo preocupantes, habiéndose producido desde el último trimestre de 2007 un incremento en el número de parados del 125%, así como un aumento de la tasa de paro de algo más de 10 puntos porcentuales, hasta el 18,8% de la población activa.

Entre las Comunidades Autónomas que registran las mayores tasas de paro en 2009 se sitúan algunas de las que se destacaban anteriormente por su elevada destrucción de empleo: Canarias, Andalucía, Comunidad Valenciana y Murcia. El resto de regiones cuya tasa de paro supera la media son Extremadura, Baleares y Castilla-La Mancha. Murcia es, asimismo, la región donde más aumenta el número de parados, seguida de Aragón, Cantabria y el archipiélago canario. En todas estas regiones, con la excepción de Murcia, el mayor aumento del desempleo en términos absolutos se concentra en los servicios, especialmente en Canarias, mientras que en términos relativos, la práctica totalidad de las regiones españolas registran las mayores tasas de crecimiento del paro en los sectores de la construcción y la industria (gráfico 4).

GRÁFICO 4

EVOLUCIÓN DE LA TASA DE PARO Y DEL DESEMPLEO ENTRE IV-TR-07 Y IV-TR-09



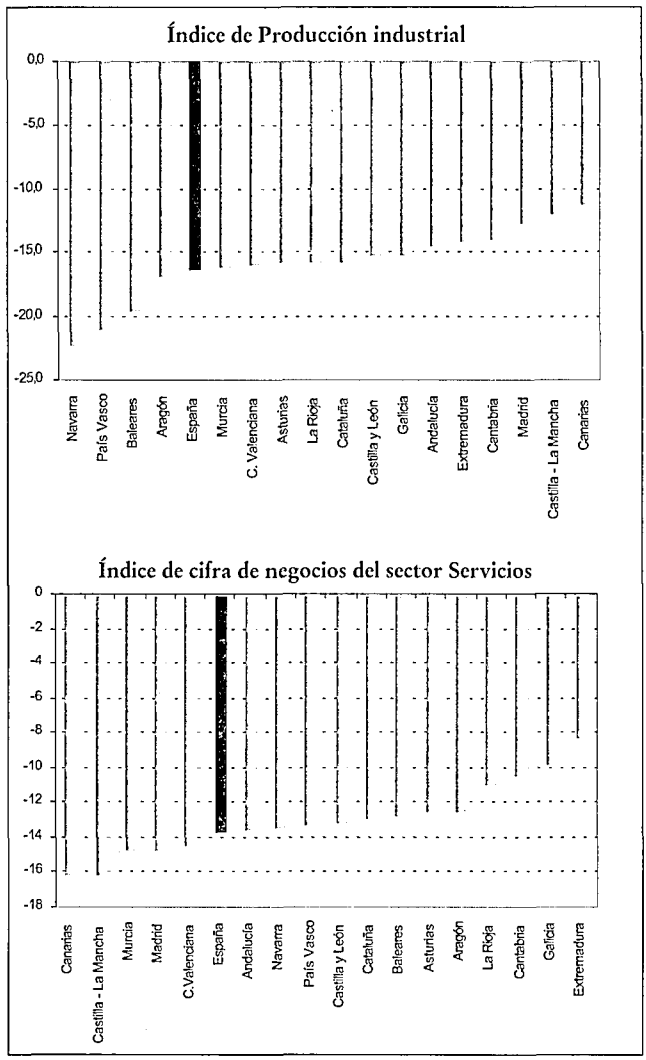
Fuente: *Encuesta de Población Activa*. INE

En el ámbito de la actividad productiva, la información disponible en el nivel de las Comunidades Autónomas es bastante limitada, concretándose fundamentalmente en la industria y los servicios. En este contexto, y con el objetivo de completar la información proporcionada por la Encuesta de Población Activa, a continuación se analiza a grandes rasgos la evolución en el último año del Índice de Producción Industrial (IPI) y del índice de cifra de negocios del sector Servicios que publica el INE (gráfico 5).

En el caso de la industria, los datos de producción, medidos a través del IPI, corroboran el fuerte deterioro de esta actividad y del empleo, especialmente en lo que respecta a la producción de bienes de equipo e intermedios, lo que está en gran parte relacionado con la caída de las exportaciones españolas. Las mayores caídas, superiores a la media española, las registran Navarra, País Vasco, Baleares y Aragón. Mientras que en Navarra, el deterioro se concentra fundamentalmente en bienes de equipo y bienes de inversión, en el resto de regiones señaladas destaca también la caída de la producción de bienes de consumo.

GRÁFICO 5

LA INDUSTRIA Y LOS SERVICIOS EN 2009, POR CCAA
(variación anual, en porcentaje)



Fuente: INE

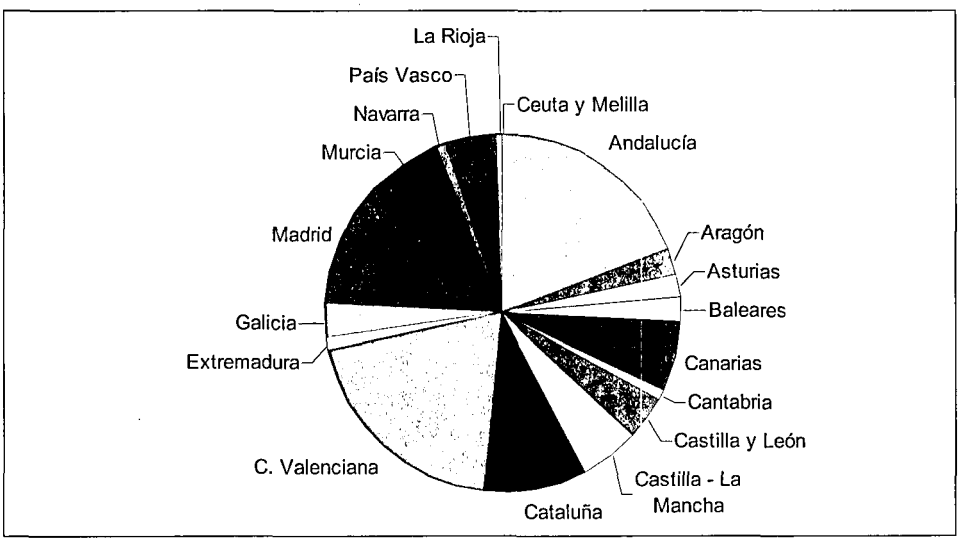
En lo que respecta a los servicios, a pesar de ser el sector de actividad que menos cae en 2009 en términos de Contabilidad Nacional Trimestral (-1%), acusa también los efectos negativos de la crisis, además de sobre el empleo y las cifras del paro, tal y como se señaló anteriormente, sobre las cifras de negocio del sector. A este respecto, cabe señalar que las Comunidades Autónomas que muestran mayores retrocesos del índice de cifra de negocios del sector servicios en 2009 fueron Canarias, Castilla-La Mancha, Murcia, Madrid y la Comunidad Valenciana, todas

ellas con un peso significativo del sector servicios, aunque también de la construcción, dado que entre las actividades terciarias que más acusan la crisis se encuentran las relacionadas con el sector inmobiliario.

Finalmente, el impacto de la crisis sobre el tejido empresarial ha sido muy notable, especialmente en el caso de las Pymes y, en concreto, en aquellas especializadas en actividades relacionadas con la construcción, mayoritariamente construcción de edificios y actividades especializadas de construcción. De acuerdo con los datos del Directorio central de empresas que publica el INE, el número total de empresas en España se redujo en 2009 un 2%, lo que equivale a 66.409 compañías, de las cuales el 60% eran empresas con 1 ó 2 asalariados.

GRÁFICO 6

DISTRIBUCIÓN DE LA REDUCCIÓN DE EMPRESAS POR CCAA ENTRE 2008 Y 2009
(en porcentaje sobre la reducción total de empresas)



Fuente: *Directorio central de empresas.* INE

En el marco regional, el 50% del número total de empresas desaparecidas en 2009 se concentró en tres territorios: Comunidad Valenciana, Andalucía y Madrid, si bien, en términos relativos, las mayores caídas interanuales las registraron Murcia, Comunidad Valenciana, Canarias, Castilla-La Mancha y Andalucía (gráfico 6); todas ellas obtuvieron resultados también negativos en términos de empleo, como se apuntó anteriormente.

Políticas de reactivación económica

La dimensión y el alcance que ha cobrado la actual crisis económica en España, donde el *shock* de demanda sin precedentes por efecto del estrangulamiento de crédito y del pinchazo de la burbuja inmobiliaria, ha tenido, como se acaba

de exponer, efectos devastadores sobre la actividad y el empleo, obligó al Gobierno español, al igual que al resto de los gobiernos europeos en un contexto de ineficacia de la política monetaria expansiva,[5] a adoptar desde 2008 una política decidida de estímulo fiscal. Las políticas fiscales de corte expansivo se han instrumentado a través de la aprobación de numerosas disposiciones presupuestarias y financieras, dirigidas a reactivar el crédito, el consumo, la inversión y el empleo.

La estrategia seguida por el Gobierno en el marco del denominado Plan E se ha concretado, por el lado de los ingresos, en importantes rebajas fiscales. Por un lado, destacan por su significación económica las rebajas estructurales del IRPF y el Impuesto de Sociedades por la reforma aprobada antes de vislumbrarse la crisis y en un contexto aumentos extraordinarios de la recaudación que ahora se han evaporado.[6] También con efectos desde 2008 alcanzó un valor muy relevante la transferencia de rentas derivadas de la deducción por nacimiento o adopción y, sobre todo, de la nueva deducción de 400 euros por rendimientos del trabajo, que desplegó sus efectos en 2008 y 2009 (y que en 2010 se ha eliminado salvo para los contribuyentes con rentas más bajas).

Desde otro punto de vista debe destacarse también por su cuantía la eliminación del impuesto sobre el patrimonio, una medida difícilmente reversible que beneficia a los sectores de rentas altas, y cuya oportunidad es seriamente cuestionable porque parece poco previsible que la merma recaudatoria no revierta en aumentos de la demanda y no se acaba de entender, ni desde un punto de vista de suficiencia, ni desde criterios de equidad la supresión en la práctica de un instrumento de esta naturaleza.

Asimismo, en el contexto de las reformas vinculadas a la crisis, se aprobaron nuevas bonificaciones de las cuotas empresariales a la seguridad social para incentivar determinados contratos y/o la contratación de trabajadores procedentes de los colectivos más vulnerables. Finalmente, se aprobaron rebajas en el tipo de interés legal y de demora a efectos impositivos, así como la anticipación de las devoluciones fiscales y el retraso en los cobros tributarios, con la idea de aumentar la liquidez de hogares y empresas en el corto plazo.

Por el lado del gasto, se produjo un notable impulso de la inversión pública a través del fondo de inversión local y del fondo estatal de dinamización de la economía y el empleo (8.000 y 3.000 millones de euros, respectivamente) y, en materia de transferencias, se aprobó un nuevo subsidio de 420 euros mensuales para los desempleados sin recursos alternativos que hubieran agotado el derecho al cobro de prestaciones por desempleo. Además, en paralelo a las medidas presupuestarias, y con la idea de reactivar el crédito, la inversión y la actividad productiva, la Administración central ha ido arbitrando un conjunto muy importante de ayudas financieras a empresas, algunas horizontales, como la mayor parte de las líneas ICO, y otras sectoriales dirigidas básicamente a los sectores de la automoción, el turismo y, muy singularmente, el sector financiero.

5. Cuando los tipos de interés se acercan a cero o se convierten en negativos en términos reales, en un contexto de preferencia máxima por la liquidez, el margen de maniobra de la política monetaria queda prácticamente paralizado.

6. La recaudación alcanzada en 2007 fue la más elevada de la historia, dando lugar a un nivel de presión fiscal superior al 37% del PIB en ese año.

CUADRO 1

MEDIDAS PRESUPUESTARIAS ADOPTADAS POR ALGUNAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PARA PALIAR LOS EFECTOS DE LA CRISIS

TIPO	MEDIDA		CCAA
INGRESOS	IRPF	Aumento deducción por rehabilitación	Cataluña
		Aumento deducción por inversión en vivienda habitual	Madrid
		Deducción por compra de vivienda habitual de nueva construcción	Madrid
		Deducción para familias con hijos e ingresos reducidos	Madrid
		Deducción por compra de acciones/participaciones en empresas de creación reciente	Madrid
		Deducción por ayuda doméstica	Andalucía
		Ampliación a 4 años del plazo reinversión vivienda habitual	Navarra
	Sociedades	Reducción del tipo micropymes al 23%	Navarra
		Amortización acelerada para Pymes y autónomos	Navarra
	ITPAJD	Reducción tipo por compra de viviendas para reventa por inmobiliarias	Madrid
		Reducción tipo por compras de coches para reventa por empresas	Madrid
		Reducción tipo por compra de vivienda protegida por personas de bajos ingresos	Extremadura
		Desfiscalización operaciones hipotecarias asociadas a compra vivienda habitual	Madrid, Andalucía (para det. Colectivos)
	Otros	Reducción impuesto de matriculación	Madrid
		Reducción del Impuesto de Actividades económicas	Madrid
		Deducción por inversión en construcción en I. Depósitos Entidades de Crédito	Extremadura
		Reducción tasas de inspección sanitaria animal	Andalucía
		Reducción tipo de interés de demora, aplazamientos y devoluciones anticipadas	Navarra
GASTOS	Inversión	Anticipación de licitaciones de obras	Cataluña, Andalucía
		Obras públicas, infraestructuras, vivienda	Cataluña, Andalucía, Madrid, Navarra
		Naves y equipamientos industriales	Andalucía
	Subvenciones empresas	Para rehabilitación de viviendas	Cataluña
		Para construcción de vivienda protegida	Extremadura, Andalucía
		Para promoción de vivienda protegida en arrendamiento	Extremadura
		Para proyectos de I+D+i	Cataluña
		Para la venta de automóviles	Cataluña, Navarra
		Para inversiones en comercio minorista	Navarra
		Para transformación de empleo temporal en indefinido	Extremadura
		Por contratación de jóvenes, parados y discapacitados	Navarra
		Ampliación incentivos industrias estratégicas y proyectos agroindustriales	Extremadura
		A sociedades cooperativas por creación de empleo estable	Extremadura
	Transferencias a familias	Para rehabilitación de viviendas	Extremadura, Navarra
		Para compra de vivienda protegida	Extremadura, Andalucía
		Para parados en proceso de formación/orientación	Extremadura, Navarra
		Para compra de electrodomésticos eficietes energéticamente	Navarra
		Ampliación becas escolares y adquisición NTIC	Extremadura, Andalucía
	Otros	Formación para el empleo y recolocación de parados	Cataluña, Extremadura, Andalucía
		Subvenciones a EELL y ESFL por contratación de parados	Navarra

Fuente: Elaboración propia a partir de la información institucional de los Gobiernos autonómicos de Andalucía, Cataluña, Extremadura, Madrid y Navarra.

En paralelo a la Administración central, las Comunidades Autónomas, en el marco de sus competencias, han adoptado asimismo diversas medidas fiscales y financieras con la idea de amortiguar la caída de la actividad y el empleo en sus respectivos territorios. La aproximación a la política de estímulo fiscal de las Comunidades no resulta sencilla porque es difícil conocer las medidas concretas adoptadas por cada una de ellas ni su alcance, y la información, cuando se encuentra, se halla en general dispersa y poco sistematizada. Sólo algunas Comunidades proporcionan información institucional relativamente completa y sistematizada sobre las medidas anticrisis que han adoptado. Dada la dificultad, se ha optado por sistematizar, a título ilustrativo, las medidas tomadas en cinco Comunidades, Andalucía, Cataluña, Extremadura, Madrid y Navarra que, conjuntamente concentran más de la mitad de la producción y el empleo en España (cuadro 1, en página anterior).

En estos cinco paquetes fiscales de medidas anticrisis tienen un claro protagonismo las medidas dirigidas a estimular el sector de la construcción residencial, lo que se explica tanto porque es el sector que más ha acusado la destrucción de empleo, y por lo tanto es también el más proclive a generarlo a corto plazo, como porque son las Comunidades Autónomas las que tienen atribuidas la mayor parte de las competencias en materia de vivienda. Sin embargo, en este ámbito se observan dos estrategias claramente diferenciadas, tanto en relación con los instrumentos empleados como con las actividades inmobiliarias que se pretende incentivar.

Por un lado, Madrid opta decididamente por las desgravaciones fiscales tanto a familias como a empresas inmobiliarias, para incentivar la compra-venta de viviendas. Para ello, haciendo uso de sus competencias normativas sobre el IRPF, no sólo amplía la deducción por vivienda habitual, a diferencia de la estrategia de reducción planteada por la Administración central en el Proyecto de Ley de Economía Sostenible, sino que, de manera llamativa, introduce una nueva deducción por compra de vivienda habitual de nueva construcción. En la misma línea, la Comunidad de Madrid ha aprobado la rebaja hasta el 2% del tipo del Impuesto de transmisiones aplicable a las compras de viviendas realizadas por empresas inmobiliarias para su reventa, así como la desfiscalización, en la modalidad de Actos Jurídicos Documentados, de las operaciones ligadas a la compra de vivienda habitual.

Por el contrario, las cuatro Comunidades restantes en materia de vivienda parecen haberse decantado por medidas de aumento del gasto, ya sea vía inversión, a través de subvenciones a empresas o transferencias a familias, con una clara orientación del mismo hacia la rehabilitación de viviendas y la promoción de vivienda protegida.

Otro tipo de medidas se orienta a estimular la actividad en el sector de la automoción, en este caso en las Comunidades donde el mismo tiene un peso importante (Cataluña, Madrid y Navarra) y, en este ámbito también, la estrategia de la Comunidad de Madrid se instrumenta a través de reducciones impositivas, por medio de la reducción del impuesto de matriculación y de la reducción hasta el 2% del tipo del ITP aplicable a la compra de coches por empresas del sector para su reventa. En Cataluña y Navarra, en cambio, se trata de apoyar al sector, en línea con la política de la Administración central, a través de subvenciones a la compra-venta de automóviles.

Aparte de las medidas comentadas de apoyo sectorial, en las cinco Comunidades se han adoptado otras de apoyo a las empresas de carácter más horizontal. En esta línea, la Comunidad de Madrid ha optado por reducir el Impuesto de Actividades Económicas y por introducir una nueva deducción en el IRPF por compra de acciones o participaciones en empresas de nueva creación. Por su parte, Navarra, haciendo uso la competencia que ostenta en el impuesto de Sociedades, ha reducido el tipo para las micropymes y ha introducido la posibilidad de amortización acelerada para Pymes y autónomos. Cataluña y Extremadura, por su parte, han incrementado las subvenciones para inversión en proyectos de I+D+i e industrias estratégicas. Junto a estas medidas de apoyo presupuestario directo a las empresas radicadas en su territorio, prácticamente todas las Comunidades han articulado una estrategia de apoyo financiero a las mismas, que pretende complementar las iniciativas desarrolladas por la Administración central en este ámbito (cuadro 2).

CUADRO 2

PRINCIPALES POLÍTICAS DE APOYO AL CRÉDITO DE ÁMBITO AUTONÓMICO

Tipo de medidas	Descripción y objetivos	Beneficiarios	CCAA
Avales públicos y financiación para empresas	Garantías públicas y convenios con entidades financieras para la concesión de créditos al tejido productivo.	PYMES, resto empresas y autónomos	Asturias, Baleares, Canarias, Aragón, Andalucía, P.Vasco, Cataluña, La Rioja, Galicia, C. La Mancha, Extremadura, Cantabria, Navarra, Murcia, C. Valenciana, C. León, Madrid y Ceuta.
Avales públicos y financiación para VPO	Garantías públicas y convenios con entidades financieras para la concesión de créditos en el ámbito de la VPO (a promotores o compradores)	Promotores y ciudadanos	Asturias, Balears, Aragón, Andalucía, Cataluña, Navarra.
Mejora de las condiciones de las líneas de mediación del ICO	Convenios para la subvención de los tipos de interés de las líneas del ICO, para fomentar su utilización en la Comunidad Autónoma.	PYMES, resto empresas y autónomos	Baleares, Aragón, Andalucía, C. La Mancha, Galicia, Extremadura, Cantabria, Murcia, La Rioja, C. León.
Financiación con ayudas del Banco Europeo de Inversiones	Para cofinanciar la concesión de préstamos al tejido empresarial, utilizando los créditos que ofrece el BEI.	PYMES, resto empresas y CC.LL	Andalucía, Galicia, Murcia, Cataluña, C. León, C. La Mancha, Madrid.
Fomento de las Sociedades de Garantía Recíproca	Facilitar el acceso al crédito a corto plazo a través de alguna mejora de las SGRs.	PYMES y resto de empresas	Asturias, Baleares, Canarias, Cataluña, Aragón, La Rioja, Galicia, Cantabria, Extremadura, Murcia , C. Valenciana, C. León, C. La Mancha.
Fomento de los fondos de capital riesgo	Mediante aportaciones o mejoras, de cara a fomentar la iniciativa empresarial y los proyectos con alto valor añadido y sectores de futuro	Nuevas empresas y empresas innovadoras	P. Vasco, Cataluña, La Rioja , Extremadura, C. León, C. La Mancha, Madrid.
Estudios de viabilidad económica	Aprobación de planes financieros en las empresas que faciliten el otorgamiento de créditos por parte de las entidades financieras.	PYMES	Baleares, La Rioja, Murcia, C. León.
Ayudas a la reestructuración de empresas o crecimiento	Facilitar la reestructuración o el desarrollo de empresas, preservando el empleo en sectores productivos, mediante *subvenciones o ayudas.*	Empresas	Andalucía, P. Vasco, Galicia, Cantabria, Murcia, C. León.
Fomento del descuento de deudas con las AAPP	Aportar liquidez al tejido empresarial respecto de las deudas de administraciones autonómicas y locales, mediante confirming o tomas de razón contable.	PYMES y resto de empresas	Baleares, Cataluña, Galicia, Extremadura, Cantabria, Murcia, Madrid.

Fuente: Oficina Económica del Presidente del Gobierno. Informe Anual de Progreso del Programa Nacional de Reformas 2009.

Por último, no hay que olvidar que la mayoría de las Comunidades han hecho un notable esfuerzo presupuestario en el marco de las políticas de empleo, un ámbito competencial autonómico de gran importancia en el contexto actual de elevado desempleo, ya sea a través del refuerzo de las políticas activas de formación, orientación y recolocación de desempleados, como a través de la concesión de subvenciones a empresas por contratación de parados, normalmente dirigidas a lograr la reinserción de los colectivos más vulnerables.

En definitiva, desde 2008 tanto el Estado como las Comunidades Autónomas han adoptado una serie de medidas discrecionales de impulso de la actividad con un impacto nada desdeñable sobre las cuentas públicas. Los impulsos fiscales, junto con la activación de los estabilizadores automáticos, fundamentalmente el aumento del gasto en prestaciones por desempleo, y el desplome extraordinario de la recaudación impositiva, debido a la estrecha vinculación de una parte importante de la misma con la trayectoria de los sectores inmobiliario y financiero, explican el crecimiento del déficit público del conjunto de las Administraciones públicas.

Los efectos de la crisis sobre las cuentas públicas

La crisis ha tenido un efecto de especial intensidad en términos de reducción de los ingresos públicos generales y, en consecuencia, en los que reciben las Comunidades para financiar sus servicios. Los recursos previstos en la liquidación de los presupuestos de 2009 son inferiores en un 18,5% a los obtenidos en 2007. Los impuestos directos han disminuido un 26,8%, mientras que los indirectos lo hacen en un porcentaje del 31,0%, como se expresa en el cuadro 3.

La descentralización de servicios públicos y el progresivo reparto de fuentes impositivas entre los niveles de Gobierno central y autonómicos producido a lo largo de los últimos años, implican que la caída de la recaudación afecte a todos ellos. En lo que se refiere particularmente a las Comunidades, por un lado, disminuyen intensamente algunos de los impuestos cedidos tradicionales, como el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, especialmente vinculado al sector de la construcción; por otro, se produce una notable caída en los ingresos procedentes de los impuestos compartidos con la administración central (IRPF, IVA e Impuestos Especiales[7]). Para acabar de configurar el panorama, el Fondo de Suficiencia, instrumento utilizado para garantizar la nivelación de servicios en todo el territorio español y actúa como mecanismo de cierre del sistema, también se ha visto seriamente afectado por una intensa disminución de recursos.

Desde la perspectiva de las figuras tributarias concretas, las mayores disminuciones se registran en el IVA, el Impuesto de Sociedades (único atribuido en exclusiva a la Administración Central) y el Impuesto sobre Transmisiones Patri-

7. A las Comunidades les corresponde el 33% de la tarifa del IRPF, el 35% del IVA y el 40% de los Impuestos Especiales de Fabricación. Como es sabido, estos porcentajes han sido aumentados en la reciente reforma del sistema de financiación hasta el 50% del IRPF y el IVA, y el 58% en el caso de los Impuestos Especiales.

CUADRO 3

EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

millones de euros	*2007*	*2008*	*2009 (previsión)*
Impuestos directos	135.773	117.585	99.359
Impuestos sobre el consumo	122.779	107.544	84.745
Cuotas sociales	136.640	142.601	136.184
Transferencias corrientes	7.672	7.246	7.000
Otros ingresos corrientes	23.657	24.788	21.500
Transferencias de capital	4.600	1.568	2.000
Total	**431.121**	**401.332**	**350.788**

Variación %	*2008*	*2009*	*2007-2009*
Impuestos directos	-13,4	-15,5	-26,8
Impuestos sobre el consumo	-12,4	-21,2	-31,0
Cuotas sociales	4,4	-4,5	-0,3
Transferencias corrientes	-5,6	-3,4	-8,8
Otros ingresos corrientes	4,8	-13,3	-9,1
Transferencias de capital	-65,9	27,6	-56,5
Total	**-6,9**	**-12,6**	**-18,6**

Fuente: M.A. Díaz (2010): Elaboración a partir de IGAE (impuestos directos e indirectos), Ministerio de Economía y Seguridad Social.

moniales y Actos Jurídicos Documentados, en buena medida como consecuencia de la importante conexión de una parte del sistema tributario con el sector inmobiliario y su crisis.

No obstante, las repercusiones de esta caída de recursos se manifiesta de forma diversa entre los Gobiernos afectados, como consecuencia de algunos factores que condicionan de forma clara la disponibilidad de recursos por parte de las Comunidades en el próximo futuro. El análisis más particularizado de los ingresos autonómicos muestra que los impuestos cedidos tradicionales, que alcanzaron la cuantía de cerca de 23.000 millones de euros en 2007, representaban aproximadamente el 20% de los ingresos reales si se tienen en cuenta los diversos tipos de recursos incluidos en el Sistema de Financiación Autonómica[8]. La intensa disminución de la recaudación de los impuestos cedidos, superior al 50% en el caso del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, se ha materializado en una caída significativa de los recursos disponibles a partir del año 2008 (11.374 millones de euros menos en 2009). Además, como se recoge en el cuadro 4, los ingresos obtenidos de los impuestos compartidos con la Administración General del Estado (IRPF, IVA e Impuestos Especiales) acumulan un descenso del 30% en el periodo 2007-2009 (16.680 millones de euros entre 2007 y 2009). Por últi-

8. Si utilizáramos el criterio de recaudación normativa, el volumen de ingresos ascendería a 11.112,12 millones de euros en 2007, una cuantía muy inferior a la recaudación real.

mo, la aplicación, por vez primera, de un ITE nacional negativo como índice de actualización del Fondo de Suficiencia[9] ha generado también una importante disminución de recursos (10.459 millones de euros respecto a la cantidad de 2007).

En definitiva, si sumamos las disminuciones mencionadas en 2009 con relación al año 2007 se obtiene una cantidad cercana a los 40.000 millones de euros, es decir, aproximadamente el 25% del gasto no financiero aprobado por las Comunidades de régimen común en 2007. Esta reducción no se ha producido en las cifras del presupuesto de 2009, en buena medida como consecuencia del sistema de anticipos aplicados sobre la liquidación de 2007.[10]

No obstante, la insuficiencia de ingresos a la que deben hacer frente las Comunidades Autónomas en este ejercicio presupuestario se ha reducido significativamente gracias a los recursos adicionales aportados por el Estado a raíz de la reforma del sistema de financiación (9.500 millones de euros) y también, de manera importante, por el aplazamiento y fraccionamiento a partir del año 2012, de la devolución de las liquidaciones correspondientes a los ejercicios 2008 y 2009 (a favor del Estado).[11] A los factores anteriores debe sumarse, como se recoge en el cuadro 4, el aumento de las transferencias condicionadas del Estado en los PGE 2010 (3.856,00 millones de euros) que debe servir también para aliviar la importante caída de ingresos de las Comunidades Autónomas de régimen común en el próximo ejercicio. En definitiva, gracias a este conjunto de medidas, la disminución del anticipo que recibirán las Comunidades a cuenta de la liquidación no va a ser tan intenso. Según lo cálculos recogidos en cuadro 4, la caída de tal anticipo se limitará a 8.300 millones de euros.

En resumen, puede afirmarse que el nuevo modelo de financiación de las Comunidades de régimen común acordado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera el mes de julio de 2009, junto con otras disposiciones adoptadas en la misma dirección, ha servido para suavizar los problemas que las Comunidades deben afrontar a lo largo de los próximos meses.[12]

En relación con los gastos públicos, como hemos comentado en apartados anteriores, la tónica general ha sido más bien el aumento que la limitación, aunque la variación del gasto ha sido menos pronunciada que la de los ingresos. Esta

9. Simulación efectuada con un índice de los Ingresos Totales del Estado (ITE) del -30% en el periodo 2007-2009.

10. Como ya se ha dicho, es conveniente recordar que en el año 2007 se obtuvo la mejor recaudación en la historia de la Hacienda Pública Española.

11. El sistema de anticipos aplicado en 2008 y 2009, que se calculó a partir de los ingresos de 2007 cuya evolución fue extraordinariamente buena, ha dado lugar a un importante endeudamiento de las Comunidades respecto a la Administración Central. Según la información que acompaña los PGE 2010, la deuda estimada por la AGE por este concepto ascendía a 7.300 millones de euros.

12. La finalidad del acuerdo, como es bien conocido, es muy diferente. Con el nuevo modelo se pretendían cubrir las deficiencias del anterior sistema en términos de necesidades, reforzar los mecanismos de corresponsabilidad aumentando la participación de las Comunidades en los grandes impuestos del Estado y corregir los problemas de nivelación existentes con el anterior modelo. Una valoración del nuevo modelo y sus deficiencias puede verse en A. de la Fuente (2009), J. López Laborda (2010), N. Bosch (2010) o J. Ruiz-Huerta y M.A. García Díaz (2010).

CUADRO 4

PRESUPUESTOS AUTONÓMICO Y FINANCIACIÓN

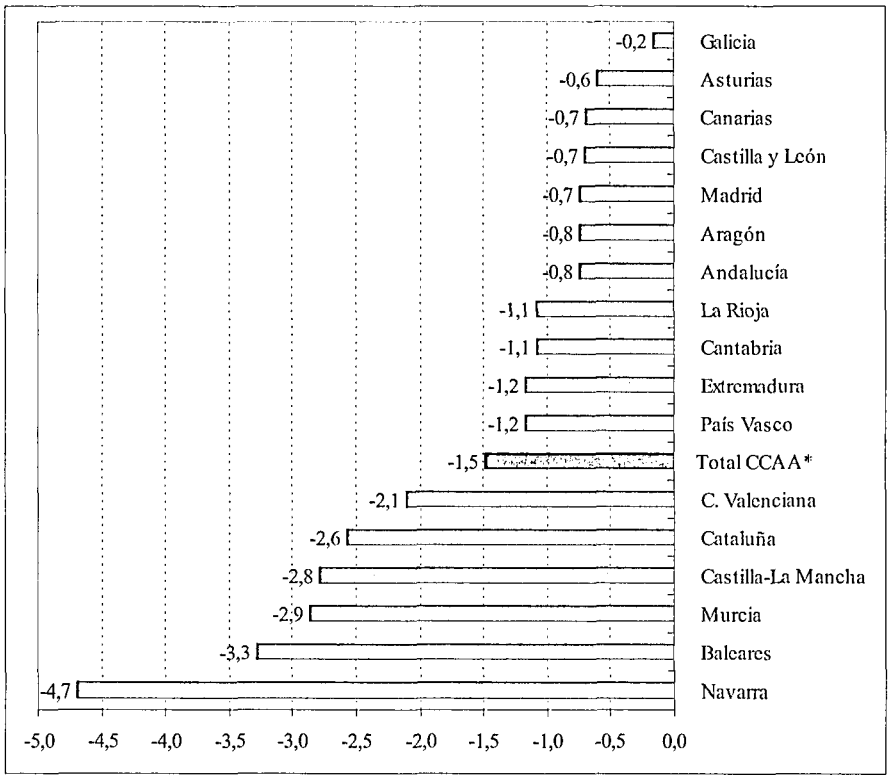
	2007	2008	2009	2010	Var %(10/09)
Fondo de Suficiencia	**31.527,29**	**33.676,77**	**32.602,70**	**29.965,24**	-8,09%
Andalucía	*8.683,98*	*9.251,63*	*8.936,20*	*8.248,10*	-7,70%
Aragón	*1.054,90*	*1.122,82*	*1.134,18*	*1.039,06*	-8,39%
Asturias	*1.060,92*	*1.129,21*	*1.090,71*	*1.027,71*	-5,78%
Canarias	*3.051,38*	*3.247,79*	*3.137,06*	*2.873,95*	-8,39%
Cantabria	*658,47*	*732,1*	*707,14*	*648,16*	-8,34%
Castilla La Mancha	*2.256,14*	*2.401,36*	*2.319,49*	*2.124,95*	-8,39%
Castilla León	*2.922,17*	*3.110,26*	*3.004,21*	*2.752,25*	-8,39%
Cataluña	*2.585,20*	*2.830,94*	*2.738,23*	*2.508,33*	-8,40%
Comunidad Valenciana	*2.497,67*	*2.658,44*	*2.567,80*	*2.359,40*	-8,12%
Extremadura	*1.840,22*	*1.958,67*	*1.891,89*	*1.733,22*	-8,39%
Galicia	*3.473,36*	*3.697,34*	*3.580,22*	*3.279,94*	-8,39%
La Rioja	*359,86*	*383,02*	*369,96*	*338,93*	-8,39%
Murcia	*1.056,35*	*1.124,34*	*1.097,75*	*1.005,71*	-8,38%
Melilla	*14,12*	*15,28*	*14,76*	*13,52*	-8,40%
Ceuta	*12,55*	*13,57*	*13,1*	*12,01*	-8,32%
Nuevo Sistema Financiación				**9.750,00**	
Liquidación definitiva ejercicios anteriores	**1.884,40**	**2.795,52**	**2.867,66**	**548,46**	**-80,87%**
Otras aportaciones SFA	**655**	**655**	**655**	**655**	**0,00%**
Otras transferencias	**1.910,00**	**2.368,88**	**2.684,05**	**5.106,49**	**90,25%**
Transferencias OO. AA	**2.976,51**	**3.019,25**	**3.143,61**	**3.221,00**	**2,46%**
Transferencias Seguridad Social	**706,69**	**1.102,27**	**1.419,99**	**1.953,75**	**37,59%**
Total transferencias corrientes	*39.659,89*	*43.617,69*	*43.373,01*	*47.978,94*	*10,62%*
Fondo compensación Interterritorial	**1.237,60**	**1.337,98**	**1.353,77**	**1.225,77**	**-9,46%**
Otras transferencias capital (1)	**2.063,51**	**2.337,33**	**3.604,72**	**4.427,89**	**22,84%**
Total transferencias capital	*3.301,11*	*3.675,31*	*4.958,49*	*5.653,66*	*14,02%*
Total Transferencias A. Central	42.961,00	47.293,00	48.331,50	53.632,60	10,97%
Información complementaria (imputación aproximada)					
IRPF 33%	**24.077,00**	**27.928,00**	**33.425,00**	**27.393,00**	**-18,05%**
Total impuestos territorializados	30.531,00	31.421,00	27.000,00	20.297,00	-24,83%
Impto valor añadido	**22.181,00**	**23.023,00**	**17.790,00**	**10.820,00**	**-39,18%**
Imptos Especiales	**8.350,00**	**8.354,00**	**9.208,00**	**9.477,00**	**2,92%**
alcohol y bebidas derivadas	*421,00*	*384,00*	*344,00*	*284,00*	*-17,44%*
Cerveza	*112,00*	*121,00*	*121,00*	*102,00*	*-15,70%*
productos intermedios	*8,00*	*9,00*	*8,00*	*6,00*	*-25,00%*
Hidrocarburos	*3.971,00*	*4.192,00*	*4.215,00*	*4.032,00*	*-4,34%*
labores del tabaco	*2.398,00*	*2.488,00*	*3.266,00*	*3.634,00*	*11,27%*
Electricidad	*949,00*	*1.153,00*	*1.294,00*	*1.419,00*	*9,66%*
Total IRPF e imptos territorializados	**54.608,00**	**58.740,00**	**61.277,00**	**47.690,00**	**-22,17%**
TOTAL	97.569,00	105.802,00	109.608,50	101.322,60	-7,56%

Fuente: Ruiz-Huerta J. y M.A. García (2010)

dinámica de crecimiento del gasto y caída intensa de los ingresos explica el enorme crecimiento de las cifras del déficit que, como se ha dicho, se elevó para el conjunto de las Administraciones públicas hasta el 11,2% del PIB en el año 2009, del cual, las Comunidades son responsables de 2,0 puntos.

GRÁFICO 7

DÉFICIT PÚBLICO DE LAS CCAA
(en porcentaje del PIB)



* Total Administración de las Comunidades Autónomas, así como Entes y Organismos públicos dependientes incluidos en el apartado c) del artículo de la Ley 18/2001

Fuente: Consejo de Política Fiscal y Financiera de Octubre de 2009. Déficit a efectos de verificar el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria

En el gráfico 7 recogemos la información disponible sobre el déficit de las Comunidades en el año 2008.[13] Puede observarse cómo, además de la situación especial de la Comunidad de Navarra y de Castilla-La Mancha, las cifras de déficit más elevadas se daban entre las Comunidades del arco mediterráneo (Baleares, Murcia, Cataluña y Comunidad de Valencia). Como se comentaba al principio, todo parece indicar que el déficit creció considerablemente en 2009 a pesar de los esfuerzos realizados para limitar el mismo en las reuniones del Consejo de Política Fiscal y Financiera celebradas en 2009.

13. Nos referimos ahora al déficit derivado de la liquidación del presupuesto. Es imposible en estos momentos disponer de la información correspondiente a 2009.

El mantenimiento de déficit elevados genera un impacto creciente en la cuantía de la deuda pública y crecientes problemas de financiación[14]. La deuda pública también ha aumentado intensamente en este período, elevándose hasta el 55% del PIB al final del año 2009 para el conjunto de las Administraciones públicas, aunque se sitúa todavía muy lejos de los niveles registrados por los principales socios comunitarios. En relación con las Comunidades Autónomas, el cuadro 5 y el gráfico 8 ofrecen información desglosada de la situación de endeudamiento de cada una de ellas. Una vez más, los datos ponen de manifiesto una expansión de la deuda en todas las Comunidades, con especial énfasis en las Comunidades mediterráneas. En efecto, la Comunidad Valenciana, Baleares y Cataluña, son las Comunidades que alcanzan valores superiores, situándose las tres por encima de los 12 puntos respecto al PIB generado en su territorio.

CUADRO 5

DEUDA PÚBLICA POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2007-2009*

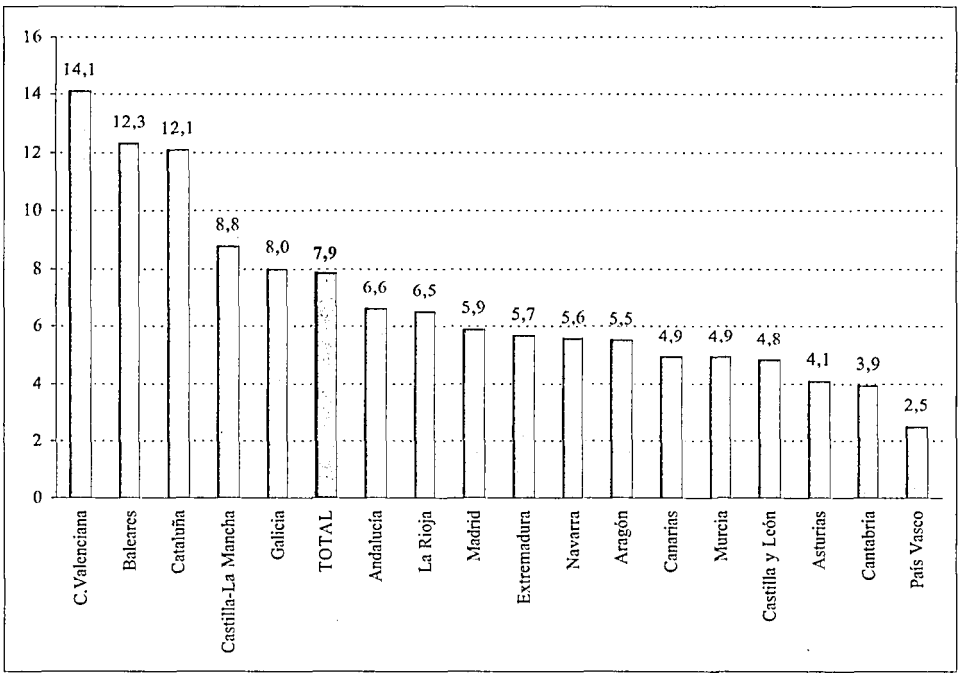
CCAA	Valores absolutos			% PIB regional	
	2007	2009	Var %	2007	2009
Andalucía	7.142	9.580	34,1	5,0	6,6
Aragón	1.131	1.833	62,1	3,5	5,5
Asturias	690	958	38,8	3,1	4,1
Baleares	1.735	3.273	88,6	6,8	12,3
Canarias	1.147	2.081	81,4	2,8	4,9
Cantabria	397	530	33,5	3,0	3,9
Castilla-La Mancha	1.559	3.154	102,3	4,4	8,8
Castilla y León	1.607	2.738	70,4	2,9	4,8
Cataluña	14.020	24.054	71,6	7,3	12,1
Extremadura	775	998	28,8	4,6	5,7
Galicia	3.505	4.394	25,4	6,6	8,0
La Rioja	300	516	72,0	3,9	6,5
Madrid	9.980	11.173	12,0	5,5	5,9
Murcia	673	1.335	98,4	2,5	4,9
Navarra	626	1.008	61,0	3,6	5,6
País Vasco	824	1.684	104,4	1,3	2,5
C.Valenciana	11.085	14.533	31,1	11,0	14,1
TOTAL	**57.195**	**83.843**	**46,6**	**5,5**	**7,9**

* Los datos corresponden al III trimestre de cada año.

Fuente: Banco de España

GRÁFICO 8

DEUDA PÚBLICA AUTONÓMICA EN PORCENTAJE AL PIB REGIONAL EN 2009



* Los datos corresponden al III trimestre, último dato disponible.

Fuente: Banco de España

La rapidez del aumento del déficit y la deuda pública en los dos últimos años, también en el nivel autonómico, junto con las crecientes dificultades para colocar la deuda pública española en los mercados financieros internacionales en condiciones razonables, ha llevado al Gobierno central, a pesar de que la economía española sigue estando en recesión, a replantear su estrategia fiscal de cara a los próximos cuatro años, para poner el acento en la consolidación presupuestaria. El objetivo, tal y como se recoge en el Programa de Estabilidad 2009-2013, es lograr una reducción sistemática y muy pronunciada del déficit público hasta situarlo en 2013 en el 3% del PIB, el límite permitido por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea (cuadro 6).

CUADRO 6

PROYECCIONES PRESUPUESTARIAS DEL GOBIERNO DE ESPAÑA, 2009-2013
(En porcentaje del PIB)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ingresos públicos	37,0	34,6	35,7	36,7	37,5	38,3
Gastos públicos	41,1	46,1	45,5	44,2	42,8	41,3
Déficit (-) o superávit (+) público	**-4,1**	**-11,4**	**-9,8**	**-7,5**	**-5,3**	**-3,0**
Administración central	-2,8	-9,5	-6,2	-2,5	-3,8	-1,9
Seguridad Social	0,8	0,8	0,2	0,2	0,2	0,2
Comunidades Autónomas	-1,6	-2,2	-3,2	-4,2	-1,5	-1,1
Corporaciones Locales	-0,5	-0,5	-0,7	-1,0	-0,3	-0,2
Deuda pública	**39,7**	**55,2**	**65,9**	**71,9**	**74,3**	**74,1**

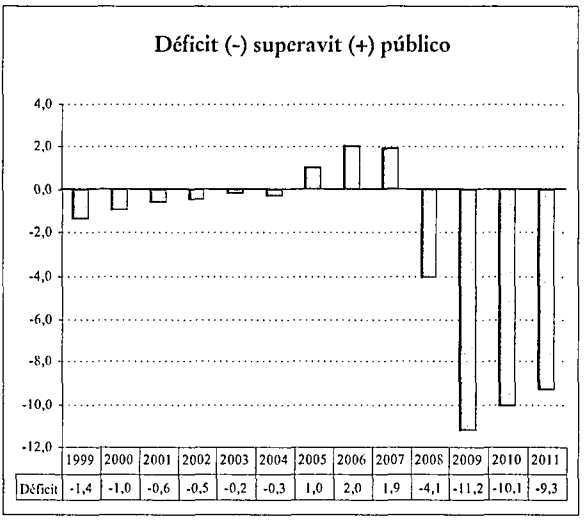
Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. IGAE y Actualización del Programa de Estabilidad de España, 2009-2013 (enero 2010).

Para lograr la senda proyectada de consolidación presupuestaria la Administración central pretende aumentar los impuestos, subiendo el IVA y la tributación del ahorro, y realizar un drástico ajuste del gasto público. En paralelo, se ha llegado a un acuerdo, en el marco del Consejo Interterritorial para contener específicamente el gasto sanitario y, más en general, en el Consejo de Política Fiscal y Financiera de 22 de marzo de 2010, para que las Comunidades Autónomas, que no olvidemos son responsables de más de un tercio del gasto público y tienen ya importantes competencias normativas en materia tributaria, contribuyan al ajuste fiscal planeado por el Gobierno.

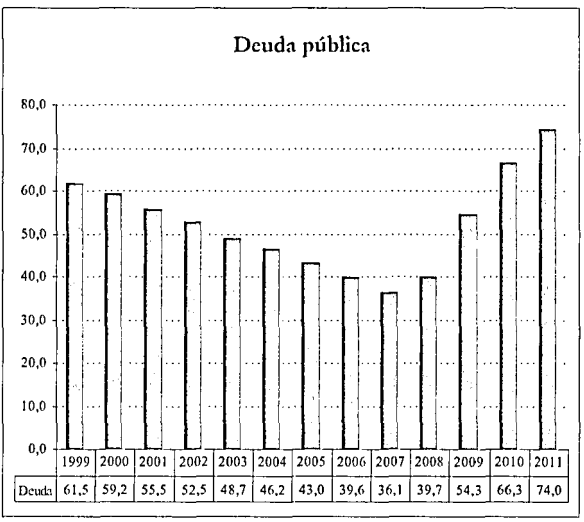
En definitiva, la política económica tanto a nivel del Estado como de las Comunidades Autónomas, se enfrenta a un difícil equilibrio, porque mantener la expansión fiscal para tratar de reactivar la demanda, el crédito, la producción y el empleo, implicaría un importante deterioro de las cuentas públicas y un aumento del riesgo financiero asociado; pero realizar un duro ajuste presupuestario para reducir el déficit público y lograr mayor credibilidad de los mercados financieros, podría reforzar la espiral recesiva en que se encuentra la economía española, lo que, de suceder, dificultaría también la reducción del déficit. En este sentido, las previsiones de déficit y deuda pública para España de la Comisión europea para los próximos años, que indican el mantenimiento de saldos deficitarios abultados aunque decrecientes, parece más realista que las estimaciones del Gobierno (gráfico 10).

GRÁFICO 9

EVOLUCIÓN DEL DÉFICIT Y LA DEUDA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS,



	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Déficit	-1,4	-1,0	-0,6	-0,5	-0,2	-0,3	1,0	2,0	1,9	-4,1	-11,2	-10,1	-9,3



	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Deuda	61,5	59,2	55,5	52,5	48,7	46,2	43,0	39,6	36,1	39,7	54,3	66,3	74,0

Fuente: Comisión Europea

Consideraciones finales

La situación de crisis por la que atraviesa la economía española ha provocado un conjunto de consecuencias muy negativas para muchos ciudadanos, que han visto reducido su bienestar y en muchos casos han debido hacer frente a situaciones de grave dificultad para poder cubrir sus necesidades. Esta situación se ha

dado en todos los territorios del país y ha afectado a todas las Comunidades, aunque con desiguales grados de intensidad.

Todos los Gobiernos, desde el comunitario a los locales, han puesto en marcha múltiples medidas para combatir los efectos de la crisis; unas de carácter general, como las políticas expansivas de ingresos y gastos públicos o medidas reguladoras encaminadas a facilitar la actividad económica y evitar los obstáculos administrativos, financieros o fiscales que afectan a la actuación eficaz de las empresas; otras muchas medidas, de carácter microeconómico, se han destinado a fortalecer algunos de los sectores más castigados por la recesión. Como se explica en el trabajo, las medidas propuestas y aplicadas han sido muchas y diversas, no siempre coincidentes entre Comunidades. En ese sentido, nadie puede negar la actividad y la preocupación de los distintos gobiernos con la crisis económica y la búsqueda de respuestas a los principales problemas.

En todo caso, la pauta de actuación general ha sido la utilización de políticas expansivas con la finalidad de compensar la atonía del sector privado de la economía. En los dos últimos años, la necesidad de aplicar políticas keynesianas para estimular la demanda agregada ha contado con un amplio consenso, y dichas políticas se han canalizado a través medidas de aumento de los gastos públicos, la acción de los estabilizadores automáticos e incluso las rebajas impositivas. Tal ha sido también, la política seguida por la práctica totalidad de los países en el escenario mundial.

No es fácil saber cuál ha sido el efecto de las políticas aplicadas sobre las variables que recogen la información de la situación económica de los territorios. Ése es un ejercicio que queda pendiente y que no puede afrontarse aún, ante la escasa disponibilidad de datos, ya que sólo podemos disponer de los correspondientes a los dos años transcurridos de recesión económica.

Lo que sí sabemos son los efectos que las políticas mencionadas han provocado en las cuentas del sector público. El crecimiento del déficit consolidado en 2009 ha sido intenso y la cifra alcanzada, unida a un comportamiento de los inversores financieros no siempre basado en datos económicos objetivos, ha obligado a los decisores políticos a valorar la posibilidad de comenzar cuanto antes la consolidación fiscal, es decir, de limitar los estímulos y poner en marcha medidas para reducir el déficit. A pesar de que los partidos mayoritarios coinciden en la necesidad de limitar el déficit y retornar al camino de estabilidad marcado por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, aunque difieran de las estrategias concretas a seguir, la decisión sobre consolidar o mantener los estímulos fiscales hasta vislumbrar la salida de la crisis es un tema de debate abierto en el que no es fácil alcanzar conclusiones sensatas mientras no dispongamos de un diagnóstico sólido sobre cuál sea el punto del ciclo en el que se encuentra la economía española.

En todo caso, lo que nos interesa aquí es el planteamiento territorial del problema de la estabilidad económica que afronta la economía española. Y en este sentido, sí parece razonable demandar el máximo de lealtad institucional para garantizar que la política fiscal actúa en la dirección correcta. Como decimos en el trabajo, no es posible pensar en nuestros días que la política de estabilización corresponde íntegramente al gobierno central. Es imposible conseguir resultados efectivos si no existe coordinación del gobierno central con las Comunidades

que, como hemos reiterado, son las responsables de más de la tercera parte del gasto total consolidado y tienen crecientes competencias en el ámbito de los ingresos públicos. Por eso, a nuestro juicio, las políticas concertadas son indispensables para afrontar la situación económica actual.

Referencias

BOSCH, N. (2010): «La financiación autonómica antes y después de la reforma de 2009». Fundación Segle XXI. Barcelona.

DE LA FUENTE, A. (2009): «El nuevo acuerdo de financiación regional. Un análisis de urgencia». Documento de Trabajo 9/09. Fedea. Madrid.

GOBIERNO DE ESPAÑA (2008): Programa Nacional de Reformas de España: Informe Anual de Progreso 2008. Madrid.

GOBIERNO DE ESPAÑA (2009): Programa Nacional de Reformas de España: Informe Anual de Progreso 2009. Madrid.

LÓPEZ LABORDA, J. (2010): «No hay qunto malo. La reforma de la financiación autonómica». Nº Extraordinaria de la Revista Economistas. Madrid.

RUIZ-HUERTA, J Y GARCÍA (2010): «La reforma del modelo de financiación autonómica de 2001. Una valoración del Acuerdo de Julio de 2009». IEB. Barcelona.

LAS TAREAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE INMIGRACIÓN, EN PARTICULAR A LA LUZ DE LA LEY ORGÁNICA 2/2009, DE REFORMA DE LA LEY ORGÁNICA 4/2000 SOBRE DERECHOS Y LIBERTADES DE LOS EXTRANJEROS Y SU INTEGRACIÓN SOCIAL

Miguel Revenga Sánchez

Las tareas de las Comunidades Autónomas en materia de inmigración, en particular a la luz de la Ley Orgánica 2/2009

Sobre políticas de inmigración, movilidad legislativa y otras cuestiones innombrables

La aprobación de la tercera reforma en profundidad de la normativa sobre inmigración, transcurridos apenas diez años desde la aprobación de la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros y de su integración social (que apareció en el BOE en enero de 2000), permite preguntarse por las razones que justificaban emprender, en este momento, una reforma de tan considerable calado como la realizada mediante la Ley Orgánica que va a ser objeto de este comentario. Parece como si las líneas maestras de la política migratoria estuvieran sujetas a los vaivenes del cambio político, de manera que cada nueva mayoría necesitara no sólo plasmar sus concepciones en la materia en un texto (por así decir) de referencia, sino someter dicho texto a la prueba de su aplicación práctica para completarlo (o rectificarlo) por medio de reformas y añadidos puntuales. La frenética sucesión de cambios normativos, desde el texto fraguado por las minorías contra la mayoría del PP (Ley Orgánica 4/2000) al texto auspiciado por este partido tras hacerse con la mayoría absoluta en marzo de 2000, permitió trasladar a la ley una política de «mano dura» contra los inmigrantes sin papeles, y una concepción gradualista en cuanto a la titularidad de los derechos fundamentales, conectada a la estancia legal en España. Y tras una Ley Orgánica 11/2003, en la que el legislador amalgamó la lucha contra la inseguridad ciudadana y la violencia de género con la integración de los extranjeros, la 14/2003 completó el programa legislativo del PP en la materia con más «vueltas de tuerca» contra los inmigrantes en situación irregular, y una apuesta decidida por el contingente como el instrumento normalizado para el acceso a un puesto de trabajo por parte de quienes pretendieran emigrar a España.

El cambio de gobierno, en marzo de 2004, trajo consigo el intento de paliar el problema de la bolsa de extranjeros en situación irregular (y en muchos de los casos, ejerciendo trabajos «bajo cuerda»), cuyas dimensiones habían ido creciendo de forma constante y al margen del carácter más o menos «dulce» del ejercicio de

las potestades sancionadoras previstas en la ley. Dicho intento se materializó en una norma de rango reglamentario, el Real Decreto 2392/2004, cuyo objetivo era el de poner en marcha un ambicioso proceso de regularización (al que se acogieron en los meses sucesivos más de 550.000 personas) que se vio acompañado por una profunda reforma en el sistema de acceso al trabajo legal en España, protagonizado ahora por el sistema de catálogo de ocupaciones de difícil cobertura, renovable con cadencia trimestral, y combinado con la regulación del arraigo social y/o laboral como cauce rutinario de regularización.

El hecho de que una simple norma de rango reglamentario permitiera una plasmación bastante acabada de las propuestas electorales del PSOE, pudiera inducir a pensar que, en los aspectos nucleares y básicos de la extranjería y la inmigración, la Ley Orgánica 4/2000, tras las reformas de ese mismo año y las acometidas en 2003, reflejaba a esas alturas un ámbito de consenso bastante acabado entre los dos grandes partidos. Pero nada más lejos de la realidad; examinadas las cosas de manera retrospectiva, no creemos exagerado afirmar que el régimen de la inmigración se nos aparece lastrado en España por una opción de política legislativa, acaso no del todo meditada en 2000, a resultas de la cual ha cobrado carta de naturaleza un sistema normativo de equívoco *nomen iuris* –una *ley/trampantojo*, valdría decir– cuyo ambicioso objetivo de abarcar los múltiples aspectos fundamentales del régimen de la extranjería y la inmigración, con todas sus implicaciones, hace de la tarea de reflejar ciertos consensos básicos (que probablemente no faltan) un empeño condenado al fracaso. A pesar de sus sucesivas reformas y retoques, o quizá debido a ellos, la ley ha tendido desde siempre a excederse en sus llamadas al Reglamento, y a cierta imprudente disposición a propiciar «ensayos» con consecuencias indeseadas o no del todo meditadas.

La reforma materializada por medio de la Ley Orgánica 2/2009 se inscribe plenamente en esa dinámica de añadidos a un texto legislativo, la repetidamente citada Ley Orgánica 4/2000, cuyo tenor ya no puede ser leído sin considerar de manera cuidadosa cuál es la versión *consolidada* en la que van desembocando los sucesivos estratos normativos aprobados por el legislador de turno. En términos de réditos políticos, seguramente es más favorable propiciar maquillajes y revestimientos de lo ya aprobado, que suscitar debates de fondo que obliguen a actualizar las miradas y las propuestas de cada cual en materia de inmigración. Pero en términos de técnica legislativa no nos ofrece dudas que «trocear» el régimen jurídico de la extranjería y la inmigración, disociando una y otra cosa, si fuera menester, y separando lo que hoy conforma un *totum revolutum* de disposiciones agrupadas sobre la base de la mera yuxtaposición de Títulos bajo un *Corpus* falto de coherencia interna, sería el presupuesto para poder legislar de manera incisiva y con vocación de permanencia. Porque aunque tendamos a olvidarlo, las distancias que median entre la imagen «de marca» otorgada por el legislador a su producto normativo (Ley *de derechos y libertades de los extranjeros en España*) y la realidad de un contenido cuya parte mayor guarda sólo una lejana relación con ella, arrancan de la Ley Orgánica 7/1985. Y por más que el añadido de 2000 (*y su integración social*) permita atemperar todas las ironías que hoy pudiéramos dirigir contra aquella ocurrencia, la distancia persiste. Seguir resistiéndose a llamar por su nombre lo que no es sino un intento de establecer las líneas básicas del tratamiento jurídico de la inmigración en la España del siglo XXI, acaso es sólo

la demostración de nuestras dudas y perplejidades ante un fenómeno social que tanto, y de manera tan rápida e intensa, nos ha afectado.

Pero vayamos a las justificaciones aducidas por el legislador para la reforma y veamos si podemos adjudicar a ésta un auténtico *leit motif*, más allá de lo que aquél nos indica en su Exposición de Motivos. Con claridad cartesiana, ésta introduce un distingo entre tres causas justificadoras de la reforma, y una serie de seis objetivos pretendidos con ella. Las causas se refieren: a) a la necesidad de acomodar el texto de la ley a la jurisprudencia constitucional plasmada en la saga de decisiones inaugurada por la STC 236/2007, una jurisprudencia que, declarando inconstitucional el condicionamiento del disfrute de ciertos derechos fundamentales de los extranjeros a la situación de residencia legal (que fue uno de los aspectos capitales de la Ley 8/2000), no declaró la nulidad de los artículos correspondientes, para no crear un vacío de consecuencias inconvenientes; b) a la conveniencia de incorporar al ordenamiento interno una serie de Directivas europeas sobre inmigración pendientes de plena o parcial transposición;[1] y c) de manera más genérica, la necesidad de adaptar la ley a la «nueva realidad migratoria en España» (*sic*), de la que se nos dice que «presenta unas características y plantea unos retos diferentes de los que existían cuando se aprobó la última reforma de la ley. No sé si no hay un punto de exageración en esta última idea: en los seis años comprendidos entre 2003 y 2009 ha habido, desde luego, cambios en la conformación del fenómeno migratorio, como no podría ser de otro modo. Pero el factor diferencial decisivo arranca seguramente de una coyuntura de crisis económica que ha afectado de manera especial a ciertos sectores de trabajo de la población inmigrante, y de la que la ley nada dice.[2] Y por otra parte, es difícil sostener que los retos hayan mudado su naturaleza en tan corto espacio de tiempo. Sea como fuere, la serie de seis objetivos hechos explícitos por le Exposición de Motivos dan más pistas sobre las verdaderas motivaciones de la reforma. La serie de objetivos es la siguiente: a) establecer el marco de los derechos; b) reforzar los vínculos entre la capacidad de acogida y las necesidades del mercado de trabajo; c) incrementar la eficacia de la lucha contra la inmigración irregular; d) reforzar las políticas de la integración

1. La Exposición de Motivos cita expresamente una serie de 9 Directivas aprobadas en el período comprendido entre noviembre de 2003 (Directiva 2003/110/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, sobre la asistencia en casos de tránsito a efectos de repatriación o alejamiento por vía aérea), y junio de 2009 (Directiva 2009/52/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009, por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular). Entre una y otra, las otras 7 se refieren a aspectos tales como el estatuto de los residentes de larga duración, los permisos extraordinarios para víctimas de la trata de seres humanos, las obligaciones de los transportistas sobre comunicación de datos, el régimen de admisiones por estudios, por razón de investigación científica, o para empleo altamente cualificado, y las normas y procedimientos sobre retorno.

2. Al respecto es de obligada referencia el Anuario de la Inmigración en España (coedición de la Diputación de Barcelona, Unicaja y las Fundaciones CIDOB, Jaume Bofill, y Ortega y Gasset) que coordinan los profesores Eliseo Aja, Joaquín Arango y Josep Oliver, y cuya edición de 2009 lleva por rúbrica genérica *La inmigración en tiempos de crisis*. Véase, en especial, la Introducción de los coordinadores, «Bajo el influjo de la crisis», en la que éstos razonan sobre el significado de ella como un verdadero punto de inflexión, que dará paso a un futuro de características diferentes.

«como uno de los ejes centrales de la política de inmigración»; e) adaptar la normativa inmigratoria al nuevo marco competencial surgido de la reforma estatutaria y, de manera especial, a las competencias de ejecución laboral con incidencia sobre el régimen de la autorización inicial de trabajo, así como potenciar la coordinación de las actuaciones de las Administraciones Públicas competentes y la cooperación entre ellas; y, por último, f) reforzar el diálogo con las asociaciones de inmigrantes y otras organizaciones con implantación en el ámbito migratorio (incluidas las sindicales y empresariales más representativas).

Un diagnóstico rápido sobre la correspondencia entre las novedades introducidas por la reforma, y las causas y los objetivos aducidos para justificarla, permite aventurar que el reparto de responsabilidades entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de inmigración e integración es uno de los ámbitos más profundamente afectados por ella. Atendido hasta ahora sólo de manera capilar y fragmentada, el reparto competencial comparece en el texto de 2009 con previsiones de detalle, pero también bajo la especie de estipulaciones y normas de principio.

A ello nos referimos a continuación, no sin antes realizar un par de comentarios que abundan en lo que podemos calificar como la fragilidad normativa endémica del régimen jurídico de la inmigración. La entrada en vigor de la reforma de la ley coincidió con la polémica suscitada por la rebelión de ciertos Ayuntamientos contra la obligación legal de empadronar a los extranjeros. Una rebelión en toda regla, pues la Ley de Bases de Régimen Local y el art. 6 de la Ley de Extranjería permiten albergar pocas dudas jurídicas sobre la obligación de empadronar. La versión de este último artículo, tras la reforma de 2009, lo dice de forma taxativa: «Los Ayuntamientos incorporarán al padrón a los extranjeros que *tengan su domicilio habitual* en el municipio (...)», acabando con el resquicio de ambigüedad que pudiera inferirse de la anterior redacción (»incorporarán al padrón y mantendrán actualizada la información relativa a los extranjeros *que residan* en el municipio»). Algo, por cierto, que resulta coherente con las precisiones terminológicas en las que se embarca la propia Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 2/2009, cuando establece, como criterio general que allí donde la ley habla de «residencia» o «residente», debe entenderse referido a una situación de estancia o residencia legal; mientras que allí donde la ley omite tal alusión –dice el Apartado VII de la Exposición– es precisamente porque, tal como sucede para el ejercicio de los derechos fundamentales, dicha situación no debe exigirse. Es un debate que, tras las Sentencias del TC sobre los derechos de los extranjeros, creíamos zanjado. Pero ha bastado con que un par de Ayuntamientos alardearan de los restrictivos criterios *contra legem* que venían siguiendo en el asunto, para que el «derecho a tener derechos» y el acceso a los servicios sociales por parte de los inmigrantes en situación irregular, volviera a situarse, transcurrido apenas un mes desde la entrada en vigor de la reforma, como un punto de discordia entre los dos grandes partidos.[3]

3. La expresión «el derecho a tener derechos» está tomada del trabajo de Tomás de la Quadra-Salcedo Janini, «El derecho de residencia como derecho a tener derechos en los sistemas políticos compuestos», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 87 (2009), pp. 109 y ss. Tiene también particular interés el trabajo de Juana Goizueta, «Los diferentes criterios de atribución de derechos a los inmigrantes: en concreto, algunas consideraciones a propósito de la residencia», en Javier García Roca y Enoch Albertí (coords.), *Treinta años de Constitución*, Valencia, Tirant, 2010, pp. 647 y ss.

Y esto nos lleva asimismo a una rápida reflexión sobre los «blindajes» y los posibles efectos «de congelación» que el asunto del rango de la ley podría suscitar. Por lo que hemos ido viendo, la forma de ley orgánica, en materia de inmigración, no parece haber sido un acicate para suscitar consensos duraderos, vinculados a la especial rigidez propia de esta figura normativa. Ha sido más bien un recurso empleado por el legislador para resaltar de manera subrepticia la existencia de un vínculo indisociable entre el desarrollo de los derechos fundamentales y la regulación de los aspectos nucleares y básicos del régimen de la inmigración y la extranjería. Dado que el TC no ha tenido ocasión de pronunciarse sobre los posibles excesos en los que pudiera haber incurrido el legislador, admitamos que esta técnica auto-atributiva ha sido ejercida con tino.[4] No deja, sin embargo, de suscitar reparos una forma de actuar en la que los criterios para diferenciar lo que tiene carácter orgánico y lo que no lo tiene distan de ser claros.[5] Y ello, claro está, siempre con el sobreentendido de la conocida y temprana doctrina del TC (STC 137/1986) sobre el carácter no co-extenso del ámbito de competencias exclusivas del Estado y el reservado por la Constitución a la Ley Orgánica.[6] En cualquier caso, la política «de trazo grueso» seguida tradicionalmente en esta cuestión del rango, combinada con la manifestación, que ahora se reitera, de que todo aquello a lo que no alcance el carácter de Ley Orgánica, se entenderá dictado al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1., apartados 1° y 2° de la Constitución,[7] contri-

4. Véase la Disposición Final Cuarta (versión reformada por medio de la Ley Orgánica 2/2009), en la que se confiere el carácter de Ley Orgánica a un total de 58 artículos o apartados de artículos (sobre el total de 72 de que consta la Ley) así como a las Disposiciones Adicionales Tercera a Octava y a las Disposiciones Finales.

5. No lo tienen, por ejemplo, los nuevos artículos 2 *bis*, sobre «política inmigratoria» y 2 *ter*, sobre «Integración de los inmigrantes», pese a que en ellos se asientan los principios y los compromisos de actuación de las Administraciones públicas de los que depende, en buena medida, el efectivo cumplimiento de muchas de las disposiciones que sí tienen carácter de orgánicas. Tampoco están cubiertos por la reserva de ley orgánica aquellos derechos que no tienen correspondencia con los que la Constitución reconoce en la Sección Primera del Capítulo Segundo del Título I (lo que puede parecer del todo conforme con la jurisprudencia constitucional), aunque la cuestión deja de ser tan clara cuando la reserva cubre, por ejemplo, el derecho a la asistencia jurídica gratuita en los procesos de que sean parte los extranjeros (art. 22.1), pero no el de asistencia letrada en los procedimientos administrativos que puedan llevar a la denegación de entrada, devolución o expulsión (art. 22.2). Y no menos discutibles son los criterios seguidos en otras muchas disposiciones de la ley, tanto para atribuir como para excluir el rango. En último extremo no parece sino que la ley se divide en partes más o menos elásticas, no por imperativo de lo que exige el art. 81 de la Constitución, con la interpretación restrictiva de la jurisprudencia constitucional, sino por puras conveniencias de política legislativa.

6. El *Informe Comunidades Autónomas* correspondiente a 1999 (Instituto de Derecho Público, 2000) incluía un trabajo de Eliseo Aja sobre «Las funciones de las Comunidades Autónomas en el ámbito de la inmigración» (pp. 723 y ss.) en el que, comentando la Ley Orgánica 4/2000, el autor ya mostraba sus reservas ante los posibles excesos en la atribución del carácter orgánico a muchos preceptos que sólo lo parecen mediante una interpretación muy flexible del art. 81.1 (y, por tanto, contraria a los criterios sostenidos por el TC con carácter general). Sobre la reforma de 2009, véase también la postura crítica al respecto que mantiene David Moya, «La reforma de la Ley de Extranjería», Documento de trabajo del Real Instituto Elcano (www.realinstitutoelcano.org).

7. Disposición Final Segunda de la Ley Orgánica 2/2009, que lleva por rúbrica «Habilitación competencial».

buye a mantener la ficción de una presunta *programación constitucional latente* que el legislador se limita a desarrollar.

Pero esto ya nos lleva a tratar de lleno lo que consideramos la novedad más llamativa de la reforma.

Las novedades en el reparto competencial y los (nuevos) principios reguladores

Las pretensiones de la Ley sobre adaptación de la normativa inmigratoria al nuevo reparto competencial que va emanando del proceso de reforma de los Estatutos, parecen ir dirigidos contra una tendencia verificada aquí de manera constante. Nos referimos a la desconexión entre las competencias que la Constitución considera como exclusivas del Estado, bajo unas rúbricas tan genéricas como las de «nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo» (art. 149.1.2ª), y la realidad de unas competencias ejercidas de forma rutinaria por las Comunidades Autónomas, sobre la base de títulos tangentes de carácter más específico (educación, sanidad, servicios sociales, cultura, etc.). Las políticas de inmigración han sido así más el producto accidental de una actividad ejercida, sin la suficiente coordinación, por los diferentes niveles de gobierno, que el resultado de la planificación global que cabría esperar de quien es titular, *ope Costitutione*, de las competencias que suelen considerarse como el «núcleo duro» de la regulación de esta materia. Como en tantos otros ámbitos, pero aquí de manera especialmente intensa, la pretensión de encuadrar las políticas públicas y los desarrollos normativos, bajo el manto definidor de unas competencias (o bloques de competencias) abstractos, se ha rebelado como una pretensión desbordada de continuo por una realidad cambiante y multifacética.

Los Estatutos de nueva generación no podían, en este contexto permanecer ciegos al carácter normalizado (y regulado) de unas competencias autonómicas *de facto*, que ahora se intentan re-programar y definir a la luz de la experiencia acumulada durante los últimos años. Bien es verdad que los seis nuevos Estatutos aprobados desde 2006 en adelante, no materializan ese objetivo con la misma intensidad ni nitidez. En un rápido repaso, podríamos decir que el Estatuto de Valencia se sitúa en la parte más baja de una hipotética escala que midiese el interés por esta cuestión, mientras que los Estatutos de Cataluña y Andalucía se situarían en el punto más alto.[8] De ello no debería inferirse, sin embargo, la existencia de una correlación necesaria entre previsiones estatutarias y desarrollo más o menos profundo de políticas asistenciales de carácter *ad hoc*, pero sí la de una clara divisoria entre Estatutos en su respuesta a los retos de todo tipo que plantea la inmigración y, de manera especial, los de la asistencia e integración social (coordinadamente con el Estado) de una población a la que no es un desatino concebir como grupo vulnerable. Entre el silencio del Estatuto de Valencia (aunque habría de tenerse en cuenta la cláusula de actualización incluida en la Dis-

8. Se ocupó tempranamente de esta cuestión (noviembre de 2005) Pablo Santolaya en el trabajo «Extranjería y nuevos Estatutos de Autonomía», con ocasión del IV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, celebrado en Baeza (Jaén). Una versión más elaborada puede verse en la *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 4 (2007), pp. 159 y ss.

posición Adicional Segunda de la Ley Orgánica 1/2006) y la regulación de los Estatutos catalán y andaluz, a la que ahora nos referiremos, el Estatuto de las Islas Baleares parece haberse decantado por una perspectiva prevalentemente competencial del fenómeno inmigratorio. La «integración social y económica del inmigrante» viene contemplada como competencia exclusiva en el Estatuto balear (art. 30.50 de la Ley Orgánica 1/2007), y «la inmigración en los términos previstos en la Constitución y en la legislación del Estado» (art. 32.18), como una competencia ejecutiva. El Estatuto de Aragón (Ley Orgánica 5/2007) es mucho más preciso en su perspectiva competencial: art. 75. 6ª, en el que, como una de las competencias compartidas, aparece las «políticas de integración de inmigrantes, en especial, el establecimiento de las medidas necesarias para su adecuada integración social, laboral y económica, así como la participación y colaboración con el Estado (...) en las políticas de inmigración y, en particular, la participación preceptiva en la determinación, en su caso, del contingente de trabajadores extranjeros». Pero además da el paso de llevar al Título sobre derechos y principios o rectores un artículo sobre el «Fomento de la integración social de las personas inmigrantes»,[9] al que le corresponde una sutil diferenciación de titulares de derechos (aragoneses y aragonesas *versus* personas) que aparece a lo largo y ancho de dicho Título. El de Castilla y León, por su parte, dedica el art. 10 a los derechos de los extranjeros, al que acompaña un compromiso por la integración de los inmigrantes,[10] y define como competencia exclusiva el régimen de acogida e integración social y cultural de los mismos.[11]

Pero son, sin duda, los Estatutos de Cataluña y Andalucía –verdaderos Estatutos-faro de esta oleada de reformas que está poniendo en pie una nueva fase del Estado autonómico– los que con más detenimiento contemplan el fenómeno de la inmigración, con novedosos planteamientos de la cuestión competencial. La operación del llamado blindaje competencial, emprendida por el Estatuto catalán mediante el oportuno desbroce de contenidos de las materias, se tradujo, en el caso de la inmigración, en la serie de *sub-materias* y competencias diversas sobre ellas recogida en el art. 138 del Estatuto. Los tres Apartados del mismo vienen dedicados, respectivamente, a lo que podemos llamar competencias genéricas, que incluyen la competencia exclusiva en primera acogida, así como las relacionadas con el establecimiento del marco normativo y el desarrollo de las políticas dirigidas a la integración y participación de los inmigrantes (Apartado Primero); la competencia ejecutiva (en desarrollo de la relativa a ejecución de la legislación

9. Art. 29: «Los poderes públicos de Aragón promoverán las políticas necesarias para la integración socioeconómica de las personas inmigrantes, la efectividad de sus derechos y deberes, su integración en el mundo educativo y la participación en la vida pública».

10. «1. En el marco de la Constitución y de la legislación estatal aplicable, los derechos que el presente Estatuto reconoce a los ciudadanos de Castilla y León se extenderán a los extranjeros con vecindad administrativa en la Comunidad en los términos que establezcan las leyes que los desarrollen.

2. Los poderes públicos de la Comunidad promoverán la integración social, económica, laboral y cultural de los inmigrantes en la sociedad de Castilla y León».

11. Art. 70.12°, que va acompañado del compromiso de la Junta de Castilla y León de colaborar con el Gobierno de España «en todo lo relativo a políticas de inmigración, en el ámbito de sus respectivas competencias».

laboral, *ex* art. 149.1.7ª de la Constitución) sobre la autorización de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se lleve a cabo en Cataluña, competencia que habrá de ejercerse de manera coordinada con la que tiene el Estado sobre autorizaciones de entrada y residencia (Apartado Segundo); y la previsión de una participación en las decisiones que corresponda adoptar al Estado en materia inmigratoria y, especialmente, en la preceptiva previa sobre la determinación del contingente de trabajadores extranjeros (Apartado Tercero).

Y en el caso del Estatuto de Andalucía, además de la cuidadosa delimitación de los destinatarios de las políticas públicas y de los titulares de los derechos y los deberes («todas las personas con vecindad administrativa en Andalucía», según el art. 12), y del compromiso a favor de la participación de los extranjeros residentes (arts. 5.3 y 30), el art. 62.1 enumera las competencias sobre inmigración con un contenido semejante al del Estatuto catalán.

A la vista, por tanto, de un panorama en el que Estatutos de la vieja hornada, formalmente ciegos a los retos que plantea la inmigración, coexisten con Estatutos de nueva generación, en los que se aprecian al menos dos niveles de respuestas a dicho reto, uno que podemos llamar tenue (Valencia y, en menor medida, Islas Baleares, Aragón y Castilla y León), y otro más acentuado (Cataluña y Andalucía, con reivindicación competencial sobre la autorización inicial de trabajo), cabe preguntarse por las posibilidades más o menos unificadoras que puedan resultar de las novedades introducidas por la ley de 2009. Y es aquí donde cobran todo su sentido las dos disposiciones de principios que ha introducido *ex novo* el legislador, situándolas en el frontispicio mismo de la ley, esto es, en el Título Preliminar, junto con la delimitación en positivo y en negativo del ámbito de vigencia de la misma, e inmediatamente antes del Título sobre derechos y libertades, que es el que da nombre a la ley entera. Los nuevos arts. 2 *bis* y 2 *ter*, dedicados, respectivamente, a la política inmigratoria, y la integración de los inmigrantes, tienen un acusadísimo relieve competencial. Pese a esa diferenciación un tanto artificiosa entre inmigración e integración, reflejada en una sucesión de dos normas diferentes, que podría sonar a plasmación del binomio responsabilidades básicas del Estado *versus* responsabilidades de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, ambos artículos acusan una intensísima impronta competencial, que es difícilmente separable de la especificación de los principios básicos aplicables en uno y otro de los ámbitos contemplados en ellos. En política inmigratoria, la definición, planificación, regulación y desarrollo de la misma, fundada en el art. 149.1.2ª de la Constitución, se proclama «sin perjuicio de las competencias que puedan ser asumidas por las Comunidades Autónomas y por las Entidades Locales» (art. 2 *bis*.1). Y los principios que aparecen agrupados en los diez Apartados del art. 2 *bis*. 2 son principios que se postulan con respecto a la totalidad de las Administraciones Públicas y para el ejercicio «de sus competencias vinculadas con la inmigración». Todo ello acompañado de una concreción del principio constitucional de solidaridad, como garantía de las responsabilidades del Estado para con «aquellos territorios en los que los flujos migratorios tengan una especial incidencia» (art. 2 *bis*. 3).

La perspectiva competencial aparece de manera especialmente acusada en el artículo sobre principios de la integración.; unos principios de actuación cuyos destinatarios son los poderes y las Administraciones Públicas, y unos objetivos igualmente compartidos entre los que se encuentra el de procurar, mediante acciones for-

mativas, «el conocimiento y el respeto de los valores constitucionales *y estatutarios*», así como «el aprendizaje del conjunto de lenguas oficiales» (art. 2 *ter.* 2). Y de manera consecuente con ese levantamiento de acta del principio general de coresponsabilidad territorial sobre las materias inmigración e integración, el artículo concluye con la declaración de un deber de cooperación del Estado, concretable en un plan estratégico plurianual, y unos deberes de colaboración y coordinación, predicables tanto de éste como de las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos. Los criterios establecidos en dicho plan estratégico y las prioridades en él establecidas servirán además como guía para unos programas de acción bienales acordados en la Conferencia Sectorial de Inmigración, que serán financiados «con cargo a un fondo estatal para la integración (...) que se dotará anualmente, y que podrá incluir fórmulas de cofinanciación por parte de las Administraciones receptoras» (arts. 2 *ter.* 3 y 4).

¿Qué hay realmente de nuevo?

La deriva tomada por el reparto de competencias en inmigración ha ido abriendo un foso cada vez más insondable entre una regla cargada de ingenuidad, como la del art. 149.1.2 de la Constitución, y una realidad en la que el protagonismo cobrado por las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos hace cada vez más difícil reconocer un modelo constitucional estable y asentado. Estamos ante una descentralización *de facto*, asentada sobre la fuerza expansiva de competencias transversales y acerca de la cual carecemos –lo que es bien llamativo– de jurisprudencia constitucional específica. Una distribución territorial, por tanto, cuya legitimidad constitucional se ha vuelto remota e indirecta, y a la que le cuadra como un guante la imagen de la *Constitución-suflé*, utilizada por García Roca para ilustrar esos desarrollos normativos hipertrofiados, que van perdiendo toda proporción con respecto al volumen de su cabeza rectora.[12] Naturalmente ninguna reforma de la ley de extranjería podrá nunca suplir la ausencia de una reforma de la Constitución que en esto, como en tantas otras materias, se echa en falta. Pero como vamos contemporizando con la idea de que la reforma constitucional no es más, entre nosotros, que el oscuro objeto de un deseo inalcanzable, la Ley Orgánica 2/2009 puede cumplir a satisfacción las funciones propias de un potente sucedáneo. Se trata de una reforma legislativa que, a nuestro juicio, supera en calado y profundidad a todas cuantas se han hecho hasta el momento. Y aunque, como ya hemos dicho, en aras de una buena técnica legislativa, hubiéramos preferido una ley de nueva planta, no tenemos duda de que la reforma de 2009 es un verdadero punto de inflexión, tanto por lo que tiene de formalización de una realidad previa, cuanto por lo que previsiblemente va a suponer de cara a una especie de segunda descentralización en la materia, con su apéndice de fórmulas reforzadas para una eficaz coordinación del ejercicio de las competencias compartidas.

Sin entrar en la cuestión relativa a la idoneidad y conveniencia, o falta de ellas, de esta ley orgánica para cumplir las funciones de una genuina ley de transferen-

12. Javier García Roca, «Inmigración, integración social de los extranjeros y concurrencia de competencias territoriales», en VVAA, *Derecho, Inmigración e Integración. XXIX Jornadas de Estudio de la Abogacía General del Estado*, Madrid, Ministerio de Justicia, 2008

cia *ex* art. 150.2 de la Constitución,[13] lo cierto es que el legislador ha manifestado una voluntad clara y decidida de incrementar el protagonismo competencial de las Comunidades Autónomas, al menos en los siguientes aspectos: **a)** informar sobre diversas vicisitudes relativas a la situación del inmigrante y/o su nivel de integración en la sociedad de acogida; **b)** reforzar la autonomía de actuación en materia de tratamiento de los menores inmigrantes; y **c)** hacer operativa, en su caso, la asunción estatutaria de competencias en materia de autorizaciones de trabajo y participación en la gestión colectiva de contrataciones en origen (que es el nombre que el art. 39 de la ley da ahora a lo que venía conociéndose como «el contingente de trabajadores extranjeros»). Todo ello junto a **d)** un reforzamiento y mejora de los mecanismos de coordinación de los poderes públicos establecidos en el Título IV de la Ley. Veámoslo rápidamente por separado.

A) La previsión de informes de responsabilidad autonómica

La asignación a las autoridades autonómicas o municipales de la responsabilidad de informar sobre diversas vicisitudes relativas a la vida del inmigrante en la sociedad de acogida, con ocasión o al hilo de solicitudes dirigidas a la Administración del Estado (y que ésta habrá de resolver), aparece en perfecta sintonía con el protagonismo de la actuación de las Administraciones local y autonómica en materia de integración social (en su más amplio sentido). La ley contempla este tipo de informes, al menos en 5 artículos que se refieren a cuestiones como la escolarización obligatoria de los menores a cargo de los extranjeros que soliciten la renovación de las autorizaciones temporales de residencia, o la concesión de la de larga duración (art. 9.4); la adecuación de la vivienda de quienes pretendan ejercer el derecho de reagrupación familiar (art. 18.2, que asigna este deber de manera indistinta a las Comunidades y a los Ayuntamientos); el «esfuerzo de integración del extranjero» (*sic*) cuando éste solicite la renovación de la autorización de residencia temporal (art. 31.7 *in fine*), o bien, cuando se halle en juego la concesión de autorizaciones por arraigo, un informe (que igualmente podrán hacer los Ayuntamientos) sobre la integración social del solicitante (art. 68.3); y finalmente, y sólo con respecto a aquellas Comunidades Autónomas que cuenten con policía propia, un informe facultativo sobre la afectación al orden públi-

13. Al respecto pueden verse los trabajos de José Antonio Montilla, «La distribución de competencias en inmigración entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la reforma del Estado autonómico», en J. A. Montilla y Camino Vidal, *Las competencias en inmigración del Estado y de las Comunidades Autónomas*, Madrid, CEPC, 2007, y «Las funciones y competencias de las Comunidades Autónomas en inmigración», en Eliseo Aja, José A. Montilla y Eduard Roig (coords.), *Las Comunidades Autónomas y la inmigración*, Barcelona/Valencia, Institut de Dret Public/Tirant, 2006. En el primero de los trabajos citados, el autor se pronuncia en sentido favorable al uso de la ley de transferencia como uno de los posibles cauces para dar respuesta a los problemas que puede generar la separación de la titularidad de la competencia para conceder las autorizaciones de residencia y trabajo. Y en el segundo, se muestra, en cambio, muy cauteloso ante la posibilidad de una delegación de la gestión de la política inmigratoria (por ejemplo por la vía de la atribución en bloque de las Oficinas de Extranjeros a las Comunidades Autónomas), dado el desafío que ello supondría para una unificación razonable de los criterios de aplicación normativa.

co en los procedimientos de autorización de residencia o su renovación respecto de los extranjeros que se encuentren en España, y siempre que se prevea la necesidad de informe gubernativo (art. 68.4).

Un elenco, como se ve, de actuaciones municipales y/o autonómicas, en alguno de los casos no desconocidas del todo en la práctica de nuestro derecho de extranjería, que acentúa la carga burocrática de ambas Administraciones, y que acaso la ley debería haber contemplado con algo más de detalle, para precisar el carácter de las mismas en el encadenamiento de actos administrativos conducentes a la resolución final de que se trate, así como con el fin de eludir el riesgo de una disparidad de interpretaciones propiciatoria de arbitrariedad[14]. En el caso menos proclive a directrices comunes o criterios de objetivación, el referido a la integración social de quien pretenda la regularización por arraigo, la Ley remite a un futuro desarrollo reglamentario, que acompaña de un contenido de mínimos (período de permanencia, medios de vida, vínculos con familiares, etc.) que las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos habrán de respetar. Pero no deja de ser llamativo el resquicio por el que se introduce entre nosotros una cláusula sinalagmática de integración bajo la especie de los «esfuerzos de integración» acreditados mediante el seguimiento de programas de inserción sociolaborales y culturales. Como el artículo en cuestión está ubicado en el Título sobre coordinación, no es difícil suponer que la intención del legislador es avanzar hacia respuestas unificadas y capaces de dar coherencia a lo que ya prevén muchos de los planes de integración existentes en la mayor parte de las Comunidades Autónomas y en numerosos municipios con impacto del fenómeno inmigratorio especialmente intenso.[15]

Téngase en cuenta además que la Disposición Adicional Quinta de la Ley de 2009, en consonancia con la atribución a las autoridades autonómicas de esta función de realizar informes, ha añadido un nuevo Párrafo al artículo de la Ley del Registro Civil sobre los trámites relativos al expediente de concesión de la nacionalidad por residencia. Se trata de una cuestión conectada de forma cada vez más estrecha a un tratamiento normalizado de la inmigración, y para la que el art. 22 del Código Civil, que es el que regula, junto al art. 21, la concesión de la nacionalidad por residencia, establece, como es sabido, períodos de diez, cinco o un año, según el origen o las circunstancias de los solicitantes, y siempre que éstos justifiquen en el expediente abierto al efecto «buena conducta cívica y suficiente grado de integración en la sociedad española». Pues bien, a tal objeto el art. 63 de la Ley del Registro (en la nueva redacción resultante de la reforma) contempla

14. En el debate abierto a propósito de la negativa de determinados Ayuntamientos a empadronar sobre la base de la mera notificación de un domicilio, se ha comenzado a poner sobre mesa la necesidad de establecer en sede legislativa criterios generales sobre lo que pueda entenderse por vivienda de un mínimo de calidad, conectado a la posibilidad de exigir un mínimo de metros cuadrados por cada uno de quienes declaren vivir en ella, al objeto de luchar contra la proliferación de los llamados «pisos-patera».

15. Sobre esto último, una primera aproximación puede verse en el trabajo de Itziar Gómez «Las normas y políticas de los entes locales en materia de inmigración», en Eliseo Aja y Joaquín Arango (eds.), *La inmigración en España en 2006. Anuario de inmigración y políticas de inmigración*, Barcelona, Fundación CIDOB y otros, 2007.

como una facultad del interesado la de «aportar un informe emitido por la Comunidad Autónoma».[16] Y respecto a esto, y adicionalmente, conviene tener presente que el Reglamento de la Ley del Registro, en un intento por dotar de densidad normativa a la exigencia del suficiente grado de integración, además de obligar a oír personalmente al peticionario, establece una serie de indicios, y entre ellos «si habla castellano u otra lengua española» (art. 220.5 del Reglamento).

B) Tratamiento de los menores no acompañados

El art. 35 de la Ley –que ahora aparece encabezado por la expresión «Menores no acompañados», en vez de la rúbrica anterior, «Residencia de menores»– se ha convertido, tras la reforma, en uno de esos «artículos-río» (desprovisto, por cierto, del rango de Ley Orgánica) cuyas pretensiones parecen más propias de un completo y sistemático cuerpo legal *ad hoc* Aquí, como en el caso de la nueva regulación sobre las autorizaciones de residencia y trabajo, la ley muestra una clara voluntad de extender e intensificar las competencias autonómicas, tensando el hilo de la interrelación con las del Estado, hasta el punto de convertir la colaboración en un ingrediente, en defecto del cual las previsiones de la ley corren el riesgo de desembocar en un callejón sin salida. No hay que olvidar, en este sentido, que el impulso de una Conferencia Sectorial de Inmigración dedicada, entre otras, a la cuestión de los menores no acompañados, fue uno de los pocos resultados tangibles que podemos atribuir a la Conferencia de Presidentes, concretamente, a la que tuvo lugar en el mes de enero de 2007.

La falta de criterios uniformes en la aplicación de ciertas previsiones legales, y la desconexión entre las actuaciones autonómicas dedicadas a la atención de los menores, y el carácter de un sistema que, desde el mismo momento en que el menor deja de serlo, impone de manera implacable su lógica –estatal– de ley de extranjería, ha sido fuente constante de quebraderos de cabeza y denuncias de relevantes colectivos e instituciones.[17] Durante la tramitación de la reforma en el Congreso,

16. El incremento constante del número de solicitudes de nacionalización por residencia, que se corresponde con el del volumen de inmigración asentada por espacio de años, está dando lugar a interesantes problemas sobre el carácter discrecional o reglado de la actuación administrativa en este ámbito, así como sobre el alcance de la cláusula de prohibición de aplicación de la ley extranjera cuando resulte contraria al orden público interno (art. 12.3 del Código Civil). Y ello tanto en el aspecto *sustantivo*, esto es, relativo a lo que tal excepción significa a la luz de los nuevos valores constitucionales, como *reflejo*, esto es, tomado como referencia para determinar si ciertas conductas (por ejemplo, la poligamia, que continúa siendo en Marruecos un derecho del varón, aunque sujeto a condición) son compatibles con el «suficiente grado de integración en la sociedad española. Sobre lo primero (el carácter de la actuación administrativa), véase recientemente la Sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Nacional, de 25 de junio de 2009. Y sobre lo segundo, entre otras muchas, la de la Sala Tercera del TS, de 19 de junio de 2008.

17. Entre los primeros, véase, por ejemplo, el realizado en 2009 por el Consejo General de la Abogacía Española y UNICEF, sobre la realidad jurídica y social de los menores extranjeros en España, cuyo significativo título es «Ni ilegales ni invisibles». En él se aboga por una reforma en profundidad del sistema, que sirva, entre otros, al objetivo de «acabar con la descoordinación existente entre la Administración Central y las Administraciones Autonómicas».

el Grupo Parlamentario Vasco reclamó un mayor protagonismo del Gobierno central dirigido a propiciar cierto equilibrio en el número de menores que cada una de las Comunidades Autónomas tiene en régimen de acogida, y ya con la reforma en pleno funcionamiento (en febrero de 2010), y ante la disparidad de fórmulas buscadas para eludir los compromisos de la ley, promovió la aprobación de una moción mediante la que el Congreso reclama al Gobierno que establezca, en colaboración con las Comunidades Autónomas, un protocolo uniforme para realizar, cuando procedan, las pruebas biomédicas sobre cálculo de la edad del extranjero.

Son sólo dos pequeñas muestras de todo cuanto queda por hacer en un ámbito especialmente sensible en lo social, y denso y cargado de complejidad en lo jurídico. Por lo pronto, parece que la reforma ha dejado de inspirarse en un criterio de distribución de funciones sobre la base de separar la condición de menor necesitado de protección (Comunidad Autónoma) y la de extranjero susceptible de repatriación (Estado).[18] La ley busca ahora la acción concertada, desde el mismo momento de las políticas dirigidas a prevenir y disuadir la inmigración irregular de menores. Tal es el punto de arranque del artículo: el compromiso del Gobierno de promover Acuerdos de colaboración con los países de origen (de los que se dará cuenta a las Comunidades Autónomas), y la facultad de éstas para hacer lo propio, velando por la protección del interés de los menores y contemplando mecanismos para un adecuado seguimiento de los programas que se establezcan (art. 35, 1 y 2).[19]

Y una vez que el menor es reconocido como tal e internado en un centro de acogida de gestión autonómica, ya sea un centro específico para menores extranjeros o no, la normativa aplicable (art. 92 y siguientes del Real Decreto 2393/

El documento reclama al Gobierno central que lidere la necesaria coordinación interautonómica. Y véase también la «Declaración de las Defensorías del Pueblo sobre las responsabilidades de las Administraciones Públicas respecto a los menores no acompañados», fechada en octubre de 2006, cuyo desencadenante fue la situación que se estaba creando en aquel momento en las Islas Canarias como consecuencia de la llegada masiva de menores no acompañados. La Declaración insiste también en la necesidad de una actuación concertada entre las Comunidades Autónomas, y una coordinación de éstas con las Delegaciones del Gobierno. El Real Decreto 294/2009, de 6 de marzo, acordó la concesión directa de una subvención a la Comunidad Autónoma de Canarias «para financiar –dice la propia norma– durante dicho año los gastos derivados del traslado y acogida de menores extranjeros no acompañados desplazados desde la Comunidad Autónoma de Canarias al resto de Comunidades Autónomas, así como los gastos que, durante la tramitación de los acuerdos de cooperación con las Comunidades Autónomas para hacer efectivo el traslado, se deriven por la acogida de menores extranjeros no acompañados que se encuentren en su territorio. Y ello con carácter adicional a los 4.000.000 de euros (del total de 141.000.000) que el Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración, de 2009, asignó en la Conferencia Sectorial de la Inmigración a la atención a menores extranjeros no acompañados en el marco del Programa especial para la atención de los menores desplazados desde Canarias (Resolución, de 24 de marzo de 2009, BOE de 2 de abril).

18. Véase, en general, el trabajo de Ángeles de Palma Teso «Los menores inmigrantes no acompañados», en Aja, Montilla y Roig, *Las Comunidades Autónomas y la inmigración*, cit., pp. 539 y ss. en el que tal es el criterio que se sigue a efectos expositivos (y explicativos).

19. En el momento de escribir estas líneas tengo noticias de que la Comunidad Autónoma de Andalucía ha propuesto la creación de hasta 6 Centros de Acogida en el norte de Marruecos.

2004, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, y art. 35, Párrafos 5, 9, 11 y 12 de la ley, en la versión resultante de la Ley Orgánica 2/2009) acentúa el protagonismo de las Comunidades Autónomas al menos en los siguientes cuatro aspectos: a) en la tarea de investigar las circunstancias personales y socio familiares del menor a los efectos de evacuar informe ante las Delegaciones o Subdelegaciones del Gobierno, que son las que tienen la competencia para resolver en el proceso de repatriación;[20] b) en la facultad/encargo que la ley les confiere para desarrollar las políticas conducentes a la inserción de los menores en el mercado laboral cuando alcancen la mayoría de edad; c) en la potestad conferida igualmente por la ley para concluir convenios con organizaciones no gubernamentales, fundaciones y/o entidades dedicadas a la protección de menores, mediante los cuales éstos asumen la tutela del menor.[21] A estos efectos, el Párrafo 11 del art. 35 confiere a las Comunidades Autónomas la legitimidad para promover la constitución de la tutela, conforme a las reglas generales de la institución que contempla el Código Civil; d) y finalmente, en la llamada (sin más efectos que los puramente exhortadores) a la cooperación inter-autonómica para garantizar a los menores unas mejores condiciones de integración.

C) Autorizaciones de trabajo y gestión colectiva de las contrataciones en origen

Son varios los autores que vienen llamando la atención sobre la creciente «laboralización» de nuestro derecho de extranjería, sobre todo desde la aprobación en 2004 del nuevo Reglamento de la ley, que representa al efecto un verdadero punto de inflexión.[22] Tanto así que la reforma de 2009 ha sido presentada como una elevación de rango de las principales innovaciones de aquel Reglamento: por ejemplo, en lo que se refiere a la presencia de sindicatos y empresarios en la Comisión Laboral Tripartita (art. 72 de la Ley), en la opción por el catálogo de ocupaciones de difícil cobertura como el instrumento básico para la contratación de nuevos trabajadores inmigrantes (art. 38.2, en el que, para elaborar el catálo-

20. Arts. 35.5 de la Ley, y 92.4 del Reglamento, en el que a los efectos de la decisión definitiva sobre la permanencia en España o la repatriación del menor se establece como principio rector el «interés superior» del mismo, de manera que la repatriación sólo procederá «si se dieran la condiciones para la efectiva reagrupación familiar del menor, o para la adecuada tutela por parte de los servicios de protección de menores del país de origen». Otra de las novedades de la reforma verificada en el art. 35 por la Ley Orgánica 2/2009 es la de contemplar de manera expresa la audiencia del menor «si tiene suficiente juicio», así como la capacidad de los mayores de 16 años para actuar, por sí o a través de representante, en el procedimiento de repatriación y, en su caso, ante el orden jurisdiccional contencioso administrativo.

21. Con carácter general, sobre el auge del llamado «tercer sector», puede verse el trabajo de Ángeles Solanes, «Inmigración, integración y tercer sector», *Revista Española del Tercer Sector*, 4 (2006), pp. 15 y ss.

22. A título de ejemplo: Pablo Santolaya, «Extranjería y nuevos Estatutos de Autonomía», cit.; Luis Ángel Triguero Martínez, «La nueva reforma de la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros y su integración social: notas clave para su comprensión», *Revista de Estudios Jurídicos,* 9 (2009), pp. 1 y ss.; Eliseo Aja «La reforma de la ley de extranjería», en E. Aja, J. Arango y J. Oliver. *La inmigración en tiempos de crisis. Anuario de la Inmigración en España, edición 2009,* cit.

go, se contempla la relevancia de la información proporcionada por las Comunidades Autónomas), y en el mantenimiento del alta efectiva del inmigrante en la Seguridad Social como condición suspensiva concebida para precaverse contra posibles fraudes (art. 36.2).[23] Desborda las pretensiones de este comentario entrar en el detalle de un proceso que aparece en perfecta sintonía con uno de los principios medulares de la política inmigratoria (el de la ordenación de los flujos de acuerdo con la situación nacional del empleo) enunciados en la propia ley. Nos fijaremos tan sólo en aquellos aspectos en los que las Comunidades Autónomas acrecen claramente las tareas que tenían reconocidas hasta el momento.

Entre tales tareas, la concesión de la autorización inicial de trabajo es posiblemente la más espectacular. Consecuencia de una competencia («ejecución laboral») de los Estatutos de primera generación, ha sido objeto de tradicionales dudas y controversias relacionadas con la viabilidad misma de una gestión desgajada de la que, por afectar al «núcleo duro» del régimen jurídico de la extranjería, le corresponde al Estado en cuanto a la autorización de residencia. Pero una vez que los nuevos Estatutos de Cataluña y Andalucía, mediante la técnica de lo que se ha dado en llamar el blindaje competencial, abrieron la senda de subsumir la tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo (y la de tramitar y resolver los recursos correspondientes) bajo la rúbrica «competencia ejecutiva en materia de autorizaciones de trabajo de los extranjeros», se ha consumado la posibilidad de un desdoblamiento que lleva al límite la necesidad de coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, tal y como expresamente lo proclaman los Estatutos reformados, así como el (nuevo) art. 68.2 de la ley.[24] Otra cosa es el cómo de la puesta en práctica de dicha coordinación; algo acerca de lo cual la Ley 2/2009 tampoco ofrece más pistas que las que pudieran inferirse de sendas Disposiciones Adicionales dedicadas al trasvase de datos entre Administraciones y al uso de aplicaciones informáticas comunes (Disposición Adicional Quinta), así como al establecimiento de servicios autonómicos que faciliten la tramitación de visados ante los consulados españoles, para el caso de las contrataciones colectivas en origen, reguladas en el art. 39 de la ley (Disposición Adicional Novena). Son, desde luego, novedades relevantes y que obligarán, sin duda, a intensificar la coordinación a la que llama reiteradamente la ley en todos y cada uno de los diferentes sistemas generales de autorización de trabajo (por cuenta propia, «singular» por cuenta ajena, y colectiva).

Claro que, si bien se mira, lo que el legislador señala en esta materia no obedece a la voluntad de establecer el punto de partida para un ulterior desarrollo

23. Eliseo Aja «La reforma de la ley de extranjería», cit.

24. «Esta competencia *se ejercerá necesariamente* en coordinación con la que corresponde al Estado en materia de entrada y residencia», dice el art. 138.2 del Estatuto de Cataluña; «*en necesaria coordinación* con la competencia estatal», dice el art. 62.1.*b)* del de Andalucía. Por su parte, el art. 68.2 dispone: «Las Comunidades Autónomas que asuman competencias ejecutivas en la concesión de la autorización inicial de trabajo, deberán desarrollarlas en necesaria coordinación con las competencias estatales en materia de extranjería, inmigración y autorización de residencia, de manera que se garantice la igualdad en la aplicación de la normativa de extranjería e inmigración en todo el territorio, la celeridad de los procedimientos y el intercambio de información entre las Administraciones necesario para el desarrollo de sus respectivas competencias (...)».

reglamentario –como reclamaría la lógica de un *cartesiano* sistema de fuentes– sino a la de hacer visible la «punta del iceberg» de unas densas estipulaciones normativas que, anticipándose a la reforma, regulaban ya al detalle la forma de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas con competencias en la concesión del permiso.[25] El Decreto 1162/2009, de 10 de julio, sirvió, en efecto, para adaptar el Reglamento de la ley (Decreto 2393/2004) a la realidad consumada de esta nueva competencia.[26] Con casuismo minucioso y buena técnica legislativa, la norma parece inspirarse en el principio «una sola presentación, una sola resolución», lo que significa que, con independencia de la intervención concurrente de dos Administraciones, el interesado sólo entra en contacto con una de ellas, precisamente la de la comunidad autónoma en cuyo ámbito geográfico se va a desarrollar la relación laboral, que es la que recibe la solicitud y notifica la resolución conjunta. Y lo mismo en lo que se refiere a los posibles recursos: cabe interponerlos ante una u otra de las Administraciones que firman el acto recurrido, pero la resolución del recurso se realiza de forma conjunta y concordante y es notificada al interesado por el órgano competente de la comunidad autónoma. El decreto establece el carácter vinculante para la comunidad autónoma del informe emitido por el órgano correspondiente de la Administración del Estado sobre la concurrencia de las causas de no admisión a trámite que puedan afectar a la autorización de residencia (art. 51.3 del Reglamento, en la nueva redacción), y llama en lo demás a la resolución conjunta, dictada de manera coordinada y concordante, que podrá ser desfavorable «si concurre alguna causa de denegación referida bien a los aspectos laborales o bien a los de residencia» (art. 51.5, referido a la autorización de trabajo por cuenta ajena). Y además de contemplar el uso de las lenguas cooficiales en las resoluciones conjuntas (así como la existencia de modelos de solicitud bilingües), el decreto dedica sendas Disposiciones Adicionales a la regulación de la aplicación informática para la tramitación de los procedimientos, y a la gestión de la misma en aquellos procedimientos en los que intervienen las Comunidades Autónomas. La gestión electrónica de las solicitudes mediante aplicaciones informáticas comunes a las Administraciones intervinientes, que permitan a ambas la introducción de datos, y su procesamiento y consulta en tiempo real, es el auténtico presupuesto condicionante de la viabilidad del nuevo sistema de autorización conjunta.[27] Hasta tal punto es así, que el Real Decreto 1463/2009, de 18 de sep-

25. Téngase en cuenta, de todos modos, que el Párrafo 4 de la Disposición Adicional Quinta, para el caso de intervención autonómica en cualquiera de los procedimientos informatizados previstos en la ley, establece la necesidad de unos «estándares comunes que garanticen la necesaria coordinación de la actuación de todos los órganos administrativos intervinientes». Y añade: «la aplicación informática común dará acceso a las Comunidades Autónomas con competencias en materia de autorización de trabajo a la información necesaria para el ejercicio de sus competencias...».

26. Precisamente el hecho de que el Decreto se anticipara a la reforma de la ley en una cuestión tan relevante es, junto a la vulneración *sustancial* del orden de distribución de competencias, uno de los argumentos que esgrime la Comunidad de Madrid en el recurso de nulidad interpuesto ante el TS contra el Decreto 1162/2009, aún no resuelto en el momento de escribir estas líneas.

27. Muestra de ello es el detalle con el que la Disposición Adicional Cuarta establece los principios inspiradores (interoperabilidad, seguridad, conservación y normalización de la información y de los datos necesarios para el ejercicio de las respectivas competencias), así como los objetivos que se persiguen mediante la gestión informática común, incluida «la obtención de

tiembre, sobre traspaso de funciones y servicios a la Generalitat de Cataluña en materia de autorizaciones iniciales de trabajo, reserva a la Administración del Estado, en coordinación con la Generalitat, la función relativa al «establecimiento de los formatos y estándares comunes que aseguren la interoperabilidad, la seguridad, la conservación y la normalización de la información».[28]

Por lo que hace a la gestión colectiva de las contrataciones en origen (el antiguo contingente), el art. 39 contempla la participación de las Comunidades Autónomas en la fase prospectiva de la previsión anual de ocupaciones y cifras de empleos para cubrir mediante tal sistema, que corresponde aprobar al Ministerio a la vista de la situación nacional del empleo.[29] La actual versión de la ley realza la función consultiva de las Comunidades Autónomas, en la medida en que delega en ellas la consulta con los agentes sociales de su ámbito correspondiente –antes de la reforma era al Gobierno a quien correspondía valorar directamente las propuestas de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas– dando entrada además, a los mismos efectos consultivos, a la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración del (nuevo) art. 72 de la ley. Esta función consultiva y de trasvase de información desde las Comunidades Autónomas al Estado, en la fase de planificación, resulta también decisiva en el régimen especial de los trabajadores de temporada (art. 42), donde, por cierto, la ley realiza una llamada expresa a la cooperación *horizontal* entre Comunidades Autónomas, Ayuntamientos y agentes sociales con el fin de promover los circuitos que permitan concatenar este tipo de contratos.

Pero es en la fase de de tramitación propiamente dicha de las contrataciones, esto es, en la de la concesión de las autorizaciones iniciales simultáneas de residencia y trabajo, donde la llamada a la coordinación con las comunidades con competencias en la materia, puede tener una concreción más espectacular, en la medida en que éstas se decidan a establecer los servicios que correspondan para facilitar la tramitación de los visados ante los consulados, así como el desarrollo de programas de acogida para los solicitantes y sus familias, de conformidad con lo que establece la ya citada Disposición Adicional Novena.

D) Reforzamiento y mejora de los mecanismos de coordinación

Cualquiera que sea la perspectiva desde la que lo contemplemos, el régimen jurídico de la inmigración va conformando un sistema de normas de diferente rango y carácter en el que el entrecruzamiento de competencias, funciones y responsabilidades de distintas instancias (incluido el «tercer sector») hace de la actua-

datos actualizados para el cumplimiento de las funciones de observación permanente de las magnitudes y características más significativas del fenómeno inmigratorio».

28. El Decreto convalida el correspondiente Acuerdo de la Comisión Mixta (de 12 de febrero de 2009); véase el punto C) sobre las funciones que se reserva la Administración del Estado, así como el Acuerdo Complementario nº 1, sobre gestión electrónica de los procedimientos de autorizaciones iniciales de trabajo.

29. Art. 39.1, que mantiene el carácter potestativo, en manos del Ministerio de Trabajo e Inmigración, de esta forma de contratación. Para el año 2010, la regulación de la gestión colectiva de contrataciones en origen se encuentra en la Orden 3498/2009 del citado Ministerio (BOE de 29 de diciembre de 2009).

ción coordinada de ellas uno de los principales retos. Se trata de un reto jurídico e institucional. Hay que crear procedimientos y establecer canales institucionales de diálogo. Pero el de la colaboración es, sobre todo, un desafío que pone a prueba el deseo de concordar voluntades para resolver problemas que difícilmente admiten respuestas (ni planteamientos) con consecuencias circunscritas a un solo ámbito espacial o funcional de decisión. Si hay alguna característica destacable tras la reforma de 2009, es la reiteración con la que la ley llama a la acción coordinada de las Administraciones públicas, tal y como se va apreciando aquí y allá en muchas de las disposiciones de nuevo cuño. Y no es que el Título IV, sobre coordinación, haya experimentado cambios espectaculares. Comparando las dos versiones, la antigua y la resultante de la Ley de 2009, apenas se aprecian más novedades que las del art. 68 sobre coordinación de las Administraciones Públicas (que sustituye al que introdujo la reforma de 2003 sobre el Consejo Superior de Política de Inmigración), junto a un ligero retoque en la composición del Foro para la Integración (art. 70), que no es sino la consecuencia de la «incorporación» de la Comisión Laboral Tripartita al único artículo, el 72, adicionado por la reforma al cuerpo de la ley.[30]

En materia inmigratoria, las relaciones intergubernamentales se resienten de males parecidos a los que aquejan, en general, a la cooperación en nuestro Estado autonómico. Hay una abigarrada multitud de instancias, órganos, fórmulas y procedimientos que arrojan resultados dispares, y cuya principal característica es quizá la acentuada flexibilidad y espíritu práctico con los que se van supliendo la ausencia de genuinas instancias dotadas de capacidad para establecer las bases de la colaboración, con la misma transparencia y sujeción a procedimientos reglados que exigimos al debate público en otros ámbitos. La propia ley es un vivero de mecanismos, en el que se entrecruzan compromisos de simplificación administrativa (las Oficinas Provinciales del art. 67.2, que recuerdan a los antiguos avances hacia el modelo de Administración única), con procedimientos de elaboración de planes, programas y directrices en ámbitos concurrentes de actuación (la Inspección de trabajo del art. 67.3), y órganos que pudiéramos llamar de gran relevancia cooperativa (la Conferencia Sectorial de Inmigración, el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia, y la Comisión Laboral Tripartita) con meros compromisos unidireccionales (el apoyo al movimiento asociativo de los inmigrantes, del art. 69) y procedimientos participados (que, como ocurre con el catálogo de ocupaciones y la gestión colectiva de contrataciones en origen, suponen quizá el núcleo del protagonismo de las Comunidades Autónomas, que ahora se realza). Eduard Roig, a quien seguramente se debe el más completo estudio sobre el funcionamiento efectivo de la cooperación en materia inmigratoria, lo califica de «modelo en construcción».[31] En el balance que nos ofrece, habla de resultados *satisfactorios* en

30. Decimos «incorporación» porque la Comisión Laboral Tripartita procede, como es sabido, de la Disposición Adicional Decimoquinta del Real Decreto 2393/2004, y ha sido desarrollada por medio de la Orden 1713/2005 del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (BOE de 3 de junio).

31. Eduard Roig, «Relaciones intergubernamentales en materia de inmigración: desarrollo de un modelo en construcción», en E. Aja, J.A. Montilla y E. Roig, *Las Comunidades Autónomas y la inmigración*, cit., pp. 77 y ss.

materia de participación financiera estatal –fundamentalmente a través del Fondo de Apoyo para la Acogida e Integración y Refuerzo Educativo– *aceptable* en materia de colaboración (mediante el Consejo Superior, las Subcomisiones de cooperación y las relaciones bilaterales de diversa índole), e *insuficiente* en lo que se refiere a relaciones de participación en sentido estricto: aquí evalúa la intervención consultiva autonómica en el establecimiento del contingente y en la fijación del catálogo de ocupaciones de difícil cobertura.

Está por ver si la apuesta por la Conferencia Sectorial de Inmigración (art. 68.1), de funcionamiento no precisamente vigoroso hasta el presente, y el «nudo» del procedimiento conjunto en la concesión de la autorización inicial de trabajo y residencia, supondrán, junto con los demás cauces cooperativos exigidos por la ley, el inicio de una nueva etapa. Lo que es seguro es que, sin voluntad concordante de las distintas Administraciones, no hay en este ámbito políticas públicas con capacidad para superar un mínimo test de coherencia, que es el presupuesto para confiar en el cumplimiento de los objetivos buscados por ellas.

SEGUNDA PARTE

ANÁLISIS DE LA ACTIVIDAD DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ANÁLISIS DE LA ACTIVIDAD DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

LEYES Y REGLAMENTOS DEL ESTADO 2009

José Antonio Montilla Martos

Frente a la escasa actividad legislativa del año anterior, marcado por la convocatoria electoral, durante 2009 se ha aprobado un importante número de fuentes legales. En concreto: 3 leyes orgánicas, 29 leyes ordinarias y 14 decretos-leyes, lo que da una suma de 46. No se están cumpliendo los presagios iniciales sobre una legislatura con escasa actividad legislativa como consecuencia de la dificultad del partido de gobierno para articular mayorías parlamentarias, al haber sido investido el Presidente con el único apoyo de su grupo parlamentario. En la práctica, la estrategia de la «geometría variable» está significando que la mayoría gubernamental pacta las leyes con distintos grupos minoritarias, además de con el primer partido de la oposición en algunas casos, sin que exista un socio permanente con el que se configure una estable y permanente mayoría parlamentaria-gubernamental. Una consecuencia de esta forma de ejercer la actividad legislativa en la actual legislatura es la aprobación de enmiendas al proyecto gubernamental planteadas por los distintos grupos parlamentarios, a fin de acopiar la mayoría necesaria para su aprobación definitiva. Ejemplo paradigmático es el de la convalidación de diversos decretos leyes, condicionada en el Congreso por diversos grupos minoritarios a la conversión en ley por el procedimiento de urgencia, a fin de introducir enmiendas en el texto legislativo que finalmente sustituirá al decreto-ley convalidado.

En cuanto al contenido de las leyes puede suponerse que la situación de crisis económica ha marcado el objeto de actividad legislativa. Ciertamente, encontramos numerosas fuentes legales, en especial casi todos los decretos leyes, cuyo objeto debe vincularse a la actual crisis económica, desde diversas perspectivas (reestructuración del sistema financiero, ayudas para la adquisición de vehículos, fondos para los municipios, protección de los desempleados, etc.). Sin embargo, el cuadro de la actividad legislativa no resultaría completo si nos ciñéramos a esas fuentes legales. Más allá de la influencia de la crisis económica, se han modificado importantes leyes orgánicas como la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas o la Ley de derechos y libertades de los extranjeros en España y se han aprobado un ramillete de leyes importantes sobre los más diversos ámbitos del ordenamiento general del Estado. Especial mención merecen las leyes que incorporan la Directiva de Servicios, que han sido conocidas como «ley paraguas», la que establece los principios generales del proceso de incorporación normativa, y «ley ómnibus» la que produce la modificación de cuarenta y ocho leyes estatales, no todas ellas estrictamente exigidas por la incorporación de la citada directiva. El ejemplo de esta «ley ómnibus», esto es, ley en la que tienen cabida medidas normativas de diverso contenido nos sirve para reseñar otro rasgo advertido en la actividad legislativa de este año, y que acaso debe vincularse a la

amplia negociación política que ha caracterizado a la actividad legislativa. Han sido abundantes las leyes convertidas en un mero continente en el que se incluyen medidas de diverso tipo, pero también advertimos la inclusión en las diversas leyes de medidas normativas que no tienen una relación directa, a veces siquiera tangencial, con su objeto. Es una técnica legislativa acaso consecuencia de la participación de distintos grupos parlamentarias, con iniciativas diversas, en el procedimiento legislativo pero con efectos negativos en cuanto dificulta la tarea del operador jurídico que no espera encontrar en un decreto ley sobre medidas urgentes en materia de telecomunicaciones la regulación de la oficina encargada de gestionar la tarifa de último recurso del sector de la energía, por poner sólo un ejemplo.

Frente a la importancia de la actividad legislativa, la actividad reglamentaria ha resultado menos rica. En cuanto a los reglamentos gubernamentales acaso la novedad más significativa es la reforma del reglamento de la Ley de extranjería para habilitar el ejercicio de la competencia autonómica sobre autorización inicial del permiso de residencia y trabajo de los extranjeros, en necesaria coordinación con el Estado. Sin duda, lo más destacable de esta regulación es que la resolución de la autorización deberá dictarse de forma conjunta por las dos administraciones, estatal y autonómica, lo que supone una novedosa forma de codecisión en el Estado autonómico.

En cuanto a los traspasos no han sido numerosos, pero si se han producido dos de los más significativos derivados de la aprobación del Estatuto de Cataluña (Ley Orgánica 2/2006). En concreto, la mencionada autorización inicial del permiso de trabajo a los extranjeros y la gestión de los trenes de cercanías.

Finalmente, en relación a los cambios en la estructura del Gobierno nos interesa reseñar de forma especial la creación de un Ministerio de Política Territorial, sin las competencias en función pública, y, unido a ello, la creación con el mismo titular de una tercera Vicepresidencia del Gobierno, específicamente dedicada a la política territorial.

Actividad legislativa

Leyes orgánicas

De las tres leyes orgánicas aprobadas durante 2009, destacan, como se apuntaba antes, las modificaciones de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas y los cambios introducidos en la Ley Orgánica de derechos y libertades de los extranjeros en España, mientras que apenas debe mencionarse, pese a su trascendencia en otros ámbitos, la modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial para la implantación de la nueva Oficina Judicial.

La modificación de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónoma como consecuencia del Acuerdo de la Consejo de Política Fiscal y Financiera sobre el nuevo modelo de financiación de las Comunidades Autónomas

La Ley Orgánica 3/2009, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de Financiación de las Comunidades Autónoma, tiene por objeto introducir en el marco jurídico general del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de

régimen común y de las Ciudades con Estatuto de Autonomía las novedades que incorpora respecto a la redacción precedente el Acuerdo 6/2009, de 15 de julio, del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas. Sin poder adentrarnos en el contenido del modelo de financiación, debemos reseñar como novedades más destacadas de la modificación legislativa las siguientes:

En primer lugar, se introducen dos principios que regirán la actividad financiera de las Comunidades Autónomas en coordinación con la Hacienda del Estado. Por un lado, la garantía de un nivel base equivalente de financiación de los servicios públicos fundamentales. De acuerdo con este principio, los recursos financieros para la prestación de los servicios básicos del Estado del Bienestar deben servir para que puedan ser prestados en igualdad de condiciones a todos los ciudadanos, independientemente de la Comunidad Autónoma en la que residan. Por otro lado, la corresponsabilidad de las Comunidades Autónomas y el Estado, en consonancia con sus competencias en materia de ingresos y gastos.

Para hacer efectivo el primer principio se garantiza un nivel base equivalente de financiación de los servicios públicos fundamentales mediante la creación del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales. Dicho fondo tendrá por objeto garantizar que las Comunidades Autónomas reciben los mismos recursos por habitante, en términos de población ajustada o unidad de necesidad, cumpliendo así el objetivo establecido en el art. 158.1 de la Constitución, de manera que las asignaciones previstas en dicho artículo se instrumentan, de manera reforzada, mediante este nuevo Fondo. En este sentido, debe destacarse también que se amplían los servicios que van a tener la consideración de servicios públicos fundamentales, añadiendo a los ya contemplados de educación y sanidad, los servicios sociales esenciales. Además, la introducción del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales hace que resulte necesario igualmente modificar el artículo decimotercero de la LOFCA, afectando tanto a la denominación como a la determinación del Fondo de Suficiencia. Por lo que se refiere a su determinación, este Fondo tiene por objeto cubrir la diferencia entre las necesidades de gasto y la suma de la capacidad tributaria de cada Comunidad Autónoma y las transferencias recibidas del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales. Por lo que se refiere a su denominación, el Fondo pasa a denominarse Fondo de Suficiencia Global, ya que busca asegurar la suficiencia en financiación de la totalidad de las competencias.

Por otro lado, en cuanto a la corresponsabilidad fiscal se recoge el contenido del Acuerdo 6/2009 en el sentido de aumentar el peso de los recursos tributarios sobre el total de la financiación de las mismas, de ampliar las competencias normativas, la capacidad legal para modificar el nivel o la distribución de los recursos tributarios y la participación y colaboración en las labores de gestión tributaria. En ese sentido, la modificación introducida en el artículo decimoprimero de la LOFCA tiene por objeto elevar del 33% al 50% la cesión a las Comunidades Autónomas en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. También se eleva desde el 35% hasta el 50% la cesión correspondiente al Impuesto sobre el Valor Añadido. Por lo que se refiere a los Impuestos Especiales de Fabricación, sobre Cerveza, Vino y Bebidas Fermentadas, Productos Intermedios, Alcohol y Bebidas Derivadas, Labores del Tabaco e Hidrocarburos, el porcentaje de cesión

pasa del 40% al 58%. Son los porcentajes que se recogen en las Disposiciones Adicionales octava y novena de la Ley Orgánica 6/2006, de reforma de Estatuto de Autonomía de Cataluña. Junto con la elevación de los porcentajes de cesión, se contempla igualmente el incremento de las competencias normativas de las Comunidades Autónomas en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, hasta ahora limitadas a la determinación de la tarifa y las deducciones, ampliándolas a la fijación de la cuantía del mínimo personal y familiar, modificando para ello el artículo decimonoveno de la LOFCA.

En segundo lugar, procede destacar que se prevé la revisión quinquenal del impacto, positivo o negativo, de las actuaciones legislativas del Estado y de las Comunidades Autónomas, en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera. La valoración resultante determinará, en su caso, la modificación del Sistema de Financiación para el siguiente quinquenio.

En tercer lugar, en materia de Revisión Económico-Administrativa se produce una ampliación de competencias, que se recoge en el artículo vigésimo de la LOFCA, al posibilitar que las competencias para el ejercicio de la función revisora en vía administrativa de los actos de gestión dictados por las Administraciones Tributarias de las Comunidades Autónomas en relación con los tributos estatales sean asumidas por las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de la colaboración que puedan establecer con la Administración Tributaria del Estado.

Finalmente, en relación a los tributos propios de las Comunidades Autónomas, esta Ley Orgánica pretende clarificar sus límites. Para ello y con el fin de reducir la conflictividad, se modifica el artículo sexto de la LOFCA para que las reglas de incompatibilidad se refieran al «hecho imponible» y no a la «materia imponible», con lo que habría un espacio fiscal autonómico más claro en relación con los tributos locales, con una delimitación similar a la que existe en relación con los tributos estatales.

El contenido autonómico de la modificación de la Ley Orgánica de derechos y libertades de los extranjeros en España

La Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración viene justificada por tres causas. En primer lugar, la necesidad de incorporar a dicha Ley Orgánica la jurisprudencia del TC contenida en distintas sentencias del año 2007, inicialmente en la STC 236/2007. Se pretende dar una nueva redacción acorde con la Constitución a los artículos de la misma que fueron declarados inconstitucionales pero respecto a los cuales no se declaró la nulidad, generando la paradoja del mantenimiento de la situación de inconstitucionalidad hasta que el legislador no aprobara esta reforma. En segundo lugar, la necesidad de incorporar a nuestro ordenamiento jurídico diversas directivas europeas sobre inmigración que estaban pendientes de incorporación o que no se habían transpuesto plenamente. Finalmente, también se pretende, con un carácter general, adaptar la referida Ley Orgánica a la nueva realidad migratoria en España, que presenta unas características y plantea unos retos diferentes de los que existían cuando se aprobó la última reforma de la ley.

Desde la perspectiva del Estado autonómico esta reforma introduce también algunas novedades significativas. Relevante nos parece la concreción del espacio

competencial del Estado en la materia. Como es conocido, la Constitución prevé la competencia exclusiva del Estado en materia de extranjería e inmigración (art. 149.1.2 CE). Sin embargo, en ejercicio de sus títulos competenciales sectoriales en educación, sanidad, servicios sociales, empleo, vivienda, etc., esto es, en el proceso de integración social de los inmigrantes, las Comunidades Autónomas también desarrollan políticas migratorias. Los Estatutos de autonomía aprobados a partir de 2006 han reconocido esta situación, especialmente los de Cataluña y Andalucía. Ahora, el legislador orgánico estatal ha querido concretar el alcance del espacio competencial del Estado en inmigración. En este sentido, el nuevo art. 2 bis establece en su apartado 1 que «corresponde al Gobierno, de conformidad con lo previsto en el art. 149.1.2 CE, la definición, planificación, regulación y desarrollo de la política de inmigración, sin perjuicio de las competencias que puedan ser asumidas por las Comunidades Autónomas y por las entidades locales».

Por otro lado, la reforma pretende reforzar los cauces de colaboración, débilmente configurados hasta la actualidad. Una vez reconocido que distintas administraciones tienen competencias en relación al fenómeno migratorio se trata de potenciar la coordinación de sus actuaciones. Así, intentando conciliar la situación actual en la que coexisten un plan estatal con planes autonómicos de inmigración, el art. 2 ter señala en su apartado tercero que la cooperación de la Administración general del Estado con Comunidades Autónomas, Ciudades Autónomas y ayuntamientos se realizará en el marco de un plan estratégico plurianual pero, en todo caso, las tres administraciones colaborarán y coordinarán sus acciones en este ámbito tomando como referencia sus respectivos planes de integración. En este sentido, conforme se establece en el apartado 4, de conformidad con los criterios y prioridades del Plan Estratégico de Inmigración del Estado, el Gobierno y las Comunidades Autónomas acordarán en la Conferencia Sectorial de Inmigración programas de acción bienales para reforzar la integración social de los inmigrantes. Tales programas serán financiados con cargo a un fondo estatal para la integración de los inmigrantes que se dotará anualmente, y que podrá incluir fórmulas de cofinanciación por parte de las Administraciones receptoras de las partidas del fondo. Se formaliza en la Ley Orgánica la situación actual, tanto en lo que se refiere a la coexistencia del Plan estratégico estatal, de naturaleza programática, con los planes autonómicos y locales, como a la existencia de un fondo estatal previsto anualmente en los Presupuestos Generales del Estado, que permite la financiación de actuaciones de las Comunidades Autónomas en el proceso de integración de los inmigrantes. Supone el reconocimiento de que la inmigración y, en concreto, la integración de los inmigrantes en la sociedad de acogida es un ámbito competencial concurrente que debe ser ejercido, por tanto, de forma compartida. En este ámbito de las relaciones de colaboración, debe destacarse también el reconocimiento legislativo de la Conferencia Sectorial de Inmigración. Como resulta conocido, su creación fue acordada en la segunda Conferencia de Presidentes y su constitución fue aprobada en Consejo de Ministros en marzo de 2007. Debía coexistir, no obstante, con el Consejo Superior de de Política de Inmigración, foro previsto en la Ley Orgánica 4/2000 para «asegurar una adecuada coordinación de las actuaciones de las Administraciones Públicas con competencias sobre la integración de los inmigrantes», sin que se hubieran delimitado las competencias de uno y otro foro de colaboración. Ahora desaparece el Consejo Superior de Po-

lítica de Inmigración y se configura la Conferencia Sectorial como el «órgano a través del cual se asegurará la adecuada coordinación de las actuaciones que desarrollen las Administraciones Públicas en materia de inmigración» (art. 68).

En tercer lugar, se adapta la normativa estatal a las competencias autonómicas de ejecución laboral previstas en los Estatutos de Autonomía de Cataluña y Andalucía que inciden en el régimen de autorización inicial de trabajo, aunque ya se había hecho previamente a través de la modificación del reglamento de desarrollo. En este sentido, establece el art. 68 que «las Comunidades Autónomas que asuman competencias ejecutivas en la concesión de la autorización inicial de trabajo, deberán desarrollarlas en necesaria coordinación con las competencias estatales en materia de extranjería, inmigración y autorización de residencia, de manera que se garantice la igualdad en la aplicación de la normativa de extranjería e inmigración en todo el territorio, la celeridad de los procedimientos y el intercambio de información entre las Administraciones necesario para el desarrollo de sus respectivas competencias. La coordinación deberá realizarse preservando la capacidad de autoorganización de cada Comunidad Autónoma así como su propio sistema de descentralización territorial». En este mismo ámbito debe mencionarse también la Disposición adicional novena según la cual «en el marco de los procedimientos de contratación colectiva en origen, las Comunidades Autónomas con competencias ejecutivas en materia de autorizaciones de trabajo podrán establecer servicios que faciliten la tramitación de los correspondientes visados ante los consulados españoles, así como promover el desarrollo de programas de acogida para los trabajadores extranjeros y sus familias».

En cuarto lugar, en relación a los menores no acompañados también pretende la Ley Orgánica delimitar el espacio competencial del Estado, reconociendo con ello, en su envés, el de las Comunidades Autónomas. En este sentido, el art. 35.11 indica que «estará legitimada para promover la constitución de la tutela la Comunidad Autónoma bajo cuya custodia se encuentre el menor. A tales efectos, deberá dirigirse al juzgado competente que proceda en función del lugar en que vaya a residir el menor, adjuntando el convenio correspondiente y la conformidad de la entidad que vaya a asumir la tutela. El régimen de la tutela será el previsto en el Código Civil y en la Ley de Enjuiciamiento Civil. Además, serán aplicables a los menores extranjeros no acompañados las restantes previsiones sobre protección de menores recogidas en el Código Civil y en la legislación vigente en la materia». Señala el mismo art. 35.11 que «la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas podrán establecer convenios con organizaciones no gubernamentales, fundaciones y entidades dedicadas a la protección de menores, con el fin de atribuirles la tutela ordinaria de los menores extranjeros no acompañados. Cada convenio especificará el número de menores cuya tutela se compromete a asumir la entidad correspondiente, el lugar de residencia y los medios materiales que se destinarán a la atención de los mismos». También resulta interesante la previsión del art. 35.12 que atendiendo a la específica situación de Canarias indica: «Las Comunidades Autónomas podrán llegar a acuerdos con las Comunidades Autónomas donde se encuentren los menores extranjeros no acompañados para asumir la tutela y custodia, con el fin de garantizar a los menores unas mejores condiciones de integración». No se entiende bien que la referencia sea exclusivamente a las Comunidades Autónomas sin mencionar a las Ciudades Autónomas, también con competencias en protección de menores y en las que suele producirse habi-

tualmente la situación fáctica que justifica estos acuerdos con las Comunidades Autónomas. Finalmente, la previsión más discutible en este ámbito es la contenida en el art. 35.2 conforme al cual «las Comunidades Autónomas podrán establecer acuerdos con los países de origen dirigidos a procurar que la atención e integración social de los menores se realice en su entorno de procedencia. Tales acuerdos deberán asegurar debidamente la protección del interés de los menores y contemplarán mecanismos para un adecuado seguimiento por las Comunidades Autónomas de la situación de los mismos». Debe entenderse que no estamos ante un acuerdo internacional del que deriva responsabilidad y genere obligaciones para el Estado, en cuyo caso se estaría vulnerando el art. 149.1.3 CE sino ante acuerdos de colaboración adoptados en el marco de las actividades de relieve internacional que desarrollan las Comunidades Autónomas.

La modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial para la implantación de la nueva Oficina Judicial

Apenas afecta a nuestro objeto la otra Ley Orgánica aprobada durante 2009. Puede mencionarse en ese sentido la creación de los denominados «jueces de adscripción territorial» que, por designación del Presidente del Tribunal Superior de Justicia de la respectiva Comunidad Autónoma, ejercerán sus funciones jurisdiccionales en las plazas que se encuentren vacantes, como refuerzo de órganos judiciales o en aquellas otras cuyo titular se prevea que estará ausente por tiempo superior a un mes. También se regula que los ingresos generados por el uso abusivo del derecho a los recursos se distribuyen entre el Estado y las Comunidades Autónomas con competencias en materia de Justicia.

Menciono tres aspectos de esta reforma de especial interés, pese a que no inciden directamente en el Estado autonómico. En primer lugar, se realiza un cambio en el tratamiento de lo que ha venido en llamarse la «jurisdicción universal», a través de la modificación del art. 23 de la Ley Orgánica del Poder Judicial para, de un lado, incorporar tipos de delitos que no estaban incluidos y cuya persecución viene amparada en los convenios y costumbres del Derecho Internacional, como son los de lesa humanidad y crímenes de guerra pero sobre todo para limitar el alcance de esta jurisdicción en España de acuerdo con el principio de subsidiariedad. En segundo lugar, la reforma avanza también en la mejora de la conciliación de la vida familiar y laboral para los miembros de la Carrera Judicial. A ello contribuye la supresión del traslado forzoso con motivo del ascenso a la categoría de magistrado y se incluye también una regulación de la excedencia voluntaria para atender al cuidado de un hijo u otro familiar a cargo. En tercer lugar, se ha introducido una reforma en la Ley Orgánica 1/2004, de medidas de protección integral contra la violencia de género que prevé la especialización de los juzgados y tribunales con competencia exclusiva en violencia sobre la mujer a través de la formación obligatoria.

Leyes ordinarias

La mayoría de las 29 leyes ordinarias aprobadas desarrollan el espacio competencial nítidamente estatal (legislación civil, mercantil, procesal, telecomunicaciones, asilo, tráfico, etc.). No obstante, por un lado, en algunas de ellas el título

competencial resulta menos nítido y, por otro, suelen incluir contenidos de los que derivan obligaciones de actuación para las Comunidades Autónomas.

La Ley que recoge el nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas

Una de las más importantes a nuestro objeto es, obviamente, la *Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias*. El objeto de la ley, conforme a su art. 1, es regular «el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía desde el 1 de enero de 2009, incluyendo la garantía de financiación de servicios públicos fundamentales, los fondos de convergencia autonómica, el establecimiento del régimen general de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y los órganos de coordinación de la gestión tributaria». Tiene su origen en el ya mencionado Acuerdo 6/2009, de reforma del Sistema de Financiación autonómica y de las Ciudades con Estatuto de Autonomía. Como ya se hizo con el sistema aprobado en 2001, a través entonces de la Ley 21/2001, se pretende recoger en una fuente legal los aspectos del modelo de financiación que no requieren modificación de la LOFCA. Debe aprehenderse, por tanto, en relación sistemática con la citada Ley Orgánica 3/2009.

Los ejes básicos del nuevo sistema de financiación recogido en esta ley son, conforme a la exposición de motivos, el refuerzo de las prestaciones del Estado del Bienestar, el incremento de la equidad y la suficiencia en la financiación del conjunto de las competencias autonómicas, el aumento de la autonomía y la corresponsabilidad y la mejora de la dinámica y la estabilidad del sistema y de su capacidad de ajuste a las necesidades de los ciudadanos. Estos ejes se concretan en los distintos elementos del sistema regulados en la Ley 22/2009. Así, el Estado de bienestar se refuerza mediante la incorporación por el Estado de recursos adicionales que se integran gradualmente en el nuevo sistema. El principio de suficiencia, por su parte, queda garantizado mediante el Fondo de Suficiencia Global, que permite asegurar la financiación de la totalidad de las competencias de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía, al tiempo que se respetan los resultados del modelo actual a través de la cláusula del statu quo, de manera que ninguna pierda con el cambio de modelo. El refuerzo de la equidad se instrumenta básicamente a través del nuevo Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, el cual garantiza que, en cumplimiento del art. 158.1 de la Constitución y del decimoquinto de la Ley Orgánica 8/1980, de Financiación de las Comunidades Autónomas, todas las Comunidades Autónomas van a recibir los mismos recursos por habitante, en términos de población ajustada o unidad de necesidad, no sólo en el primer año de aplicación, sino también en el futuro. También contribuyen a incrementar la equidad en el sistema los Fondos de Convergencia, creados mediante fondos adicionales del Estado con los objetivos de reforzar la convergencia en financiación per cápita y la convergencia en los niveles de vida de los ciudadanos. Los principios de autonomía y corresponsabilidad resultan reforzados en este nuevo sistema mediante el aumento de los porcentajes de cesión de los tributos parcialmente cedidos a las Comunidades Autónomas y mediante el incremento de las competencias normativas de éstas de cara a que tengan una mayor capacidad

para decidir la composición y el volumen de ingresos de que disponen. Igualmente se refuerza la colaboración recíproca entre las Administraciones tributarias de las Comunidades Autónomas y la Agencia Estatal de Administración Tributaria, así como se prevé novedosamente la posibilidad de delegar en las Comunidades Autónomas la revisión en vía administrativa de los actos de gestión dictados por sus Administraciones tributarias.

En estrecha relación con la ley anterior, debemos mencionar una mínima modificación de la ley reguladora de los fondos de compensación interterritorial que se introduce a través de la Ley 23/2009, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial. Más que su contenido, nos interesa recordar el procedimiento legislativo. En el texto remitido por el Congreso de los Diputados del Proyecto de Ley por el que se regula el sistema de financiación, figuraba una Disposición adicional novena mediante la cual se modificaba la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial, que fue introducida durante su tramitación en la Comisión de Economía y Hacienda de aquella Cámara. En virtud de lo establecido en los arts. 74.2 y 158.2 de la Constitución española, los procedimientos legislativos habidos hasta ahora de aprobación o modificación de las leyes que regulan el Fondo de Compensación Interterritorial han sido iniciados siempre en el Senado, lo que se considera como una especialidad frente al procedimiento legislativo ordinario, así recogida también por el art. 140 del Reglamento del Senado. Para respetar este principio de especialidad, el Pleno del Senado acordó desglosar la mencionada Disposición adicional novena, de tal modo que, por un lado, se sometiese al Pleno por el trámite ordinario el Dictamen de dicha Comisión sobre el Proyecto de Ley por la que se regula el sistema de financiación y, por otro, se tramitara como Proposición de Ley diferenciada el contenido de la citada Disposición adicional.

En cuanto al contenido, la Ley adiciona, en su artículo único, una nueva letra c) al art. 2.1 de la Ley 22/2001, adicionando un 1 por ciento, «en función de la variable región ultraperiférica». No parece difícil vincular esta referencia a las negociaciones mantenidas con los parlamentarios de Coalición Canaria para que prestaran su apoyo al modelo de financiación autonómica.

Leyes que incorporan la Directiva europea de servicios

Más allá de la Ley que regula el modelo de financiación de las Comunidades Autónomas, las leyes estatales con mayor incidencia en el Estado autonómico son acaso las que incorporan a nuestro ordenamiento la Directiva europea de servicios (2006/123/CE). Nos referimos a la Ley 17/2009, de 23 noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. La incorporación de la Directiva europea se ha hecho, por tanto, a través de dos leyes distintas. En la primera, conocida como «ley paraguas», se establecen los principios necesarios para garantizar el libre acceso a las actividades de servicios realizadas en el territorio español en el marco de una política de buena regulación y seguridad jurídica. En la segunda, denominada «ley ómnibus», se contienen las concretas modificaciones de 48 leyes estatales, cambios considerados necesarios para favorecer ese libre acceso a los servicios.

En cualquier caso, se incluyen otras modificaciones normativas que ya no vienen exigidas por las directivas europeas, sino que se incluyen en esta ley utilizándola como una suerte de «ley de acompañamiento». Ambas leyes han entrado en vigor de forma casi coetánea. La razón de la separación en dos leyes distintas de los principios generales de la incorporación normativa de la Directiva, por un lado, y las modificaciones concretas en las leyes del Estado, por otro, debe vincularse a que los principios establecidos en la primera de ellas, la 17/2009, no deben ser tenidos en cuenta sólo por el legislador estatal sino también por el autonómico e incluso por la Administración local en cuanto resulten afectados por la incorporación de esta directiva en el ejercicio de sus competencias respectivas.

Como se decía antes, la Ley 17/2009 establece los principios necesarios para impulsar una mejora global del marco regulatorio del sector servicios, para así obtener ganancias de eficiencia, productividad y empleo en los sectores implicados, además de un incremento de la variedad y calidad de los servicios disponibles para empresas y ciudadanos. En particular, pone énfasis en que los instrumentos de intervención de las Administraciones Públicas en este sector deben ser analizados pormenorizadamente y resultar conformes con los principios de no discriminación, de justificación por razones imperiosas de interés general y de proporcionalidad para atender esas razones. Por otro lado, exige que se simplifiquen los procedimientos, evitando dilaciones innecesarias y reduciendo las cargas administrativas a los prestadores de servicios. Adicionalmente, se refuerzan las garantías de los consumidores y usuarios de los servicios, al obligar a los prestadores de servicios a actuar con transparencia tanto respecto a la información que deben proveer como en materia de reclamaciones.

Ahora bien, como indica el Preámbulo de dicha ley, para alcanzar el objetivo de reformar significativamente el marco regulatorio no basta con el establecimiento de los principios generales que deben regir la regulación actual y futura de las actividades de servicios, sino que es necesario proceder a un ejercicio de evaluación de toda la normativa reguladora del acceso a las actividades de servicios y de su ejercicio, para adecuarla a los principios que dicha ley establece. En el ámbito estatal, ese es el objeto de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificaciones de diversas leyes para su adaptación a la ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Se cumple con ello lo establecido en la Disposición final quinta de la Ley 17/2009 cuando indicaba que «en el plazo de un mes a partir de la entrada en vigor de esta ley, el Gobierno someterá a las Cortes Generales un proyecto de ley en el que, en el marco de sus competencias, se proceda a la adaptación de las disposiciones vigentes con rango legal a lo dispuesto en esta ley».

En cuanto a los ordenamientos autonómicos y locales, el apartado 2 de la Disposición Adicional quinta señala que «a fin de hacer posible el cumplimiento de la obligación contenida en el art. 44 de la Directiva 2006/123/CE, las Comunidades y Ciudades Autónomas y las Entidades Locales comunicarán a la Administración General del Estado, antes de 26 de diciembre de 2009, las disposiciones legales y reglamentarias de su competencia que hubieran modificado para adaptar su contenido a lo establecido en la Directiva y en la presente Ley». En consecuencia, el Estado, como garante del cumplimiento de las obligaciones europeas, establece en su legislación exigencias de información dirigidas a las administraciones subestatales.

Respecto al contenido de la Ley 25/2009, la denominada «ley ómnibus», su objetivo es doble. En primer lugar, adapta la normativa estatal de rango legal a lo dispuesto en la Ley 17/2009, en virtud del citado mandato de la Disposición final quinta. En segundo lugar, con objeto de dinamizar en mayor medida el sector servicios y de alcanzar ganancias de competitividad en relación con nuestros socios europeos, extiende los principios de buena regulación a sectores no afectados por la Directiva, esto es, introduce otras modificaciones normativas no vinculadas directamente a la incorporación de la directiva europea, actuando como una suerte de «ley de acompañamiento». La razón aportada por el legislador es que esas modificaciones se vinculan a la política de buena regulación que viene impuesta desde el ordenamiento europeo y puede definirse como la configuración de un entorno regulatorio más eficiente, transparente, simplificado y predecible para los agentes económicos, de lo que debe resultar un significativo impulso a la actividad económica.

Los títulos aducidos por el Estado para estas modificaciones legislativas son muy diversos, tanto de carácter horizontal como sectorial, como lo son las medidas adoptadas. En cualquier caso, procede reseñar que la Disposición adicional sexta hace una declaración genérica en el sentido de que la presente ley se ajusta a la distribución de competencias prevista en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía y lo que en algunos aspectos parece discutible.

Leyes de fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas

En la actual situación de crisis económica, cuya manifestación más grave es el fuerte incremento del desempleo, resulta lógica la aprobación de medidas legislativas de fomento del empleo y protección de las personas desempleadas. En este ámbito deben mencionarse la Ley 14/2009, de 11 de noviembre, por el que se regula el programa temporal de protección por desempleo e inserción, que convierte el Decreto-ley 10/2009, y la Ley 27/2009, de 30 de diciembre, de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas, que convierte el Decreto-ley 2/2009. Como se advierte, en ambos casos estamos ante la conversión en ley de previos decretos-leyes. Ello ha permitido en ambos casos introducir alguna modificación en la regulación finalmente establecida como consecuencia del debate parlamentario y la presentación de enmiendas por los distintos grupos parlamentarios.

El objeto de la Ley 14/2009 es regular una prestación por desempleo extraordinaria que podrá percibirse por los menores de 65 años que hayan extinguido por agotamiento la prestación o subsidio por desempleo y que carezcan de rentas propias y en cómputo familiar superior al 75% del Salario Mínimo Interprofesional y se comprometan a realizar las distintas actuaciones que se determinen por el Servicio Público de Empleo correspondiente en el itinerario activo de inserción laboral. En principio, la duración del programa era de seis meses a contar desde el 16 de agosto de 2009, fecha en la que adquirió vigencia el decreto-ley que dio origen a esta ley. No obstante, en la disposición transitoria única de la Ley, se prevé la posibilidad de que se acojan a este programa aquellos trabajadores que hubieran agotado su prestación o subsidio por desempleo desde el día 1 de enero de 2009. Es una consecuencia del debate parlamentario sobre esta ley. Incluso, se habilita al Gobierno para proceder a la prórroga del programa, teniendo en cuenta, entre otros factores, la situación de desempleo.

El organismo competente para la declaración del reconocimiento, denegación, suspensión, extinción o reanudación de la prestación por desempleo extraordinaria es el Servicio Público de Empleo Estatal, en virtud del título competencial del Estado del art. 149.1.17 CE. No obstante, la propia Ley establece que la financiación del Programa es diversa al ser diversas las materias afectadas por él y residir las competencias sobre las mismas tanto en el Estado como en las Comunidades Autónomas. En concreto, la prestación por desempleo extraordinaria estará a cargo de los presupuestos del Servicio Público de Empleo Estatal, pero las acciones incluidas en los itinerarios de empleo dependerán de los propios de los servicios públicos de empleo competentes. En este sentido, la Disposición adicional segunda abre paso a la vía de los convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas como instrumento para la puesta en marcha de las actuaciones previstas en esta ley, sin que derive de ello una obligación para las Comunidades Autónomas de suscribir dichos convenios.

Por otro lado, la Ley 27/2009 es una suerte de «ley ómnibus» en materia de protección de las personas desempleadas. Incluye medidas muy diversas de mantenimiento de empleo, protección social de personas desempleadas, incentivización y fomento del empleo, impulso de los contratos indefinidos a tiempo parcial, orientación profesional o mantenimiento y fomento del empleo de los trabajadores con discapacidad, sin perjuicio de otras medidas concretas de modificación de diversas leyes. Como se ha indicado, esta Ley sustituye al Decreto-ley 2/2009, y con motivo del debate parlamentario se han incorporado algunos nuevos elementos como el mencionado impulso a la empleabilidad de los trabajadores con discapacidad. También se han incluido *ex novo* diversas modificaciones de la normativa de la Seguridad Social, la acreditación de los requisitos para encuadrar a los trabajadores agrarios por cuenta propia en el «Sistema Especial para Trabajadores por cuenta propia agraria» o la modificación del sistema de cotización a la Seguridad Social prevista para los trabajadores autónomos que se dediquen a la venta ambulante en mercadillos.

No se menciona en la ley el título competencial aducido por el Estado, aunque resulta claro que es el art. 149.1.17 CE sobre el régimen general de la Seguridad Social. En todo caso, no parece aplicable a todas las medidas incluidas en la ley y en algunos supuestos parece afectarse la competencia autonómica sobre políticas activas del empleo.

Modificación de la Ley reguladora de la Comisión Mixta para la Unión Europea para incorporar la intervención de los parlamentos nacionales en el control del principio de subsidiariedad

El objeto esencial de la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, para su adaptación al Tratado de Lisboa es la adaptación de dicha Comisión Mixta para que a través de ella se produzca la participación de nuestro Parlamento nacional en el sistema de alerta temprana para el control del principio de subsidiariedad previsto en el nuevo Protocolo sobre los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anejo al Tratado de Lisboa. El «Sistema de Alerta Temprana», alumbrado inicialmente en los trabajos de la Convención que preparó el texto del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa,

consiste, en esencia, en atribuir a los parlamentos nacionales la potestad de emitir dictámenes motivados sobre la aplicación del principio de subsidiariedad en las iniciativas legislativas europeas al comienzo del procedimiento legislativo comunitario (en concreto, en el plazo de ocho semanas desde que se remiten a las instituciones legislativas de la Unión Europea). Los efectos jurídicos de esos dictámenes dependen del número de parlamentos nacionales que los emitan respecto de cada iniciativa, y van desde el nuevo examen de la iniciativa por la Comisión Europea, u otra institución autora del proyecto (tarjeta amarilla), hasta la posibilidad de que el Parlamento europeo o el Consejo, por mayorías reforzadas, puedan vetarla, impidiendo su tramitación legislativa (tarjeta naranja). Esta ley atribuye a la Comisión Mixta la potestad de emitir en nombre de las Cortes Generales esos dictámenes motivados sobre la vulneración del principio de subsidiariedad, sin perjuicio de que los Plenos del Congreso de los Diputados y del Senado puedan avocar el debate y la votación del dictamen elaborado por la Comisión Mixta para la Unión Europea, en los términos en que prevean los respectivos Reglamentos de las Cámaras.

En lo que aquí nos afecta directamente, la Ley acoge la posibilidad prevista en el Protocolo de que los parlamentos nacionales puedan consultar a los parlamentos regionales que posean competencias legislativas. Esta posibilidad se articula de forma general, mediante la remisión a los parlamentos de las Comunidades Autónomas de todas las iniciativas legislativas europeas, tan pronto se reciban, sin prejuzgar la existencia de competencias autonómicas afectadas. Dichos parlamentos disponen de un plazo de cuatro semanas para que su dictamen pueda ser tenido en cuenta por la Comisión Mixta, la cual, si aprobase un dictamen motivado sobre la vulneración del principio de subsidiariedad por un proyecto de acto legislativo de la Unión Europea, deberá incorporar la relación de los dictámenes remitidos por los parlamentos de las Comunidades Autónomas y las referencias necesarias para su consulta. Sorprende tanto que se remitan todas las iniciativas legislativas europeas, sin tener en cuenta las materias afectadas, en cuanto éste es el fundamento de la participación autonómica en los asuntos europeos, como la ausencia de cualquier relación especial en este procedimiento con el Senado, formalmente la Cámara de representación territorial.

Más allá de la aplicación en España del «Sistema de Alerta Temprana», también se confiere a la Comisión Mixta para la Unión Europea diversas potestades en relación a la interposición ante el Tribunal de Justicia de recurso de anulación contra un acto legislativo europeo por infracción del principio de subsidiariedad, la oposición a determinadas iniciativas que puede tomar el Consejo Europeo de modificación de las reglas sobre mayorías y procedimientos para aprobar actos legislativos, lo que se ha denominado como revisión simplificada de los tratados o la evaluación de las actividades de Eurojust y a la supervisión política de Europol.

Ley de fomento del alquiler y eficiencia energética de los edificios

La Ley 19/2009, de 23 de noviembre, de medidas de fomento y agilización procesal del alquiler y de la eficiencia energética de los edificios tiene dos objetos bien diferenciados, unidos exclusivamente por su relación con la materia vivienda y sin especial incidencia en el ordenamiento autonómico. Por un lado, modifica la Ley de Arrendamientos Urbanos y la Ley de Enjuiciamiento Civil para impulsar el desarrollo del mercado del alquiler; por otro, modifica la Ley de

Propiedad Horizontal para facilitar actuaciones que mejoren la eficiencia energética de los edificios.

En el primer sentido se modifica la Ley de Arrendamientos Urbanos para ampliar los supuestos en que no procede la prórroga obligatoria del contrato, de tal modo que se extiende a aquellos casos en que el arrendador tenga necesidad de ocupar la vivienda para sus familiares en primer grado, es decir, para los padres y los hijos o para su cónyuge en los supuestos de sentencia firme de divorcio o nulidad matrimonial, siempre que así se haya hecho constar expresamente en el contrato para evitar fraudes y se modifican diversos preceptos de la Ley de Enjuiciamiento Civil con el propósito de mejorar y agilizar los procesos de desahucio, salvaguardando en todo caso los derechos y garantías que protegen al inquilino de buena fe.

Por otro lado, se modifica la Ley de Propiedad Horizontal para facilitar que las comunidades de propietarios puedan adoptar acuerdos para la realización de obras y la instalación de equipos o sistemas que tengan por finalidad mejorar la eficiencia energética del edificio, lo que permitirá a los hogares españoles reducir el coste de la factura energética y contribuirá a combatir el cambio climático. Este objetivo inspira también el régimen aplicable a la instalación de puntos de recarga de vehículos eléctricos en los aparcamientos de los edificios.

Modificaciones legislativas en materia de consumidores

El régimen general de la protección de los consumidores y usuarios ha sido considerado competencia del Estado, pese a incluirse la materia en los distintos Estatutos de Autonomía. En ese sentido, se dictó el Real Decreto legislativo 1/2007, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los consumidores y usuarios y otras leyes complementarias. En esta materia, se han aprobado en 2009 dos leyes.

En primer lugar, la Ley 2/2009, de 31 de marzo, por la que se regula la contratación con los consumidores de préstamos o créditos hipotecarios y de servicios de intermediación para la celebración de contratos de préstamos o crédito. En este caso, la competencia estatal no plantea dudas al referirse al sector financiero. En concreto, la Ley atiende a dos fenómenos nuevos: los créditos y préstamos hipotecarios concedidos por empresas que no son entidades de crédito y los servicios de intermediación de crédito. En este sentido, los regula con el objeto de salvaguardar los intereses económicos y los derechos de los consumidores y usuarios. En segundo lugar, la Ley 29/2009, por la que se modifica el régimen legal de la competencia desleal y de la publicidad para la mejora de la protección de consumidores y usuarios. Su finalidad es incorporar a nuestro ordenamiento las Directivas 2006/114/CE, sobre publicidad engañosa y publicidad comparativa, y 2005/29/CE, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior.

El control de las participaciones significativas en empresas de servicios de inversión, entidades de crédito y entidades aseguradoras

Por su incidencia efectiva en la actividad económica y financiera de las Comunidades Autónomas merece reseñarse la *Ley 5/2009, de 29 de junio, por la que se modifican la Ley 24/1988, de 28 de julio, sobre mercado de valores, la Ley 26/1988,*

sobre disciplina e intervención de las entidades de crédito y el texto refundido de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados para la reforma del régimen de participaciones significativas en empresas de servicios de inversión, en entidades de crédito y en entidades aseguradoras. En ella se incluyen medidas diversas, en la reiterada *vocación ómnibus* de la legislación estatal, con la finalidad común de garantizar la estabilidad de las entidades financieras, en defensa del normal funcionamiento de los mercados y para la protección de los usuarios de servicios financieros. En el marco del ordenamiento financiero se incluye la regulación del régimen de participaciones significativas. Este régimen aborda la evaluación cautelar de las adquisiciones de participaciones que puedan suponer el ejercicio de una influencia notable en las entidades financieras. Se trata, en definitiva, de un control administrativo previo que tiene por objeto evaluar, a efectos prudenciales, la identidad, honorabilidad y solvencia de los accionistas más significativos de las entidades. En la práctica, supone extender la labor de supervisión de la autorización de entidades a cualquier modificación posterior de su estructura accionarial que pueda afectar a la idoneidad de los propietarios. Su origen está en el ordenamiento europeo. El principal propósito de la Directiva 2007/44/CE consiste en clarificar los criterios y procedimientos conforme a los cuales se realiza la evaluación de las participaciones significativas para proporcionar la seguridad jurídica y claridad necesarias. De ahí que sus aportaciones más importantes se desenvuelvan sobre un triple eje. De un lado, se diseña un nuevo procedimiento de evaluación más claro y con plazos más ajustados y transparentes para cada una de las fases del procedimiento de evaluación. En segundo lugar, se relacionan de manera exhaustiva los criterios estrictamente prudenciales, sobre cuyo análisis deberán sustentar los supervisores financieros su oposición a las adquisiciones propuestas. Y, por último, se refuerza enormemente la colaboración entre el supervisor de la entidad adquirente y el de la adquirida durante el procedimiento de evaluación prudencial. Al hilo de lo previsto en la Directiva, la presente ley aspira a incrementar la claridad y eficacia del régimen de participaciones significativas, mejorando la seguridad jurídica y previsibilidad de todo el proceso de evaluación. En definitiva, esta ley no viene sino a abordar la transposición de la Directiva 2007/44/CE para los tres sectores financieros implicados: entidades de crédito, empresas de servicios de inversión y entidades aseguradoras y reaseguradoras. Se trata, no obstante, de una transposición parcial en cuanto que queda sujeta al desarrollo reglamentario posterior de sus extremos más técnicos.

Por otro lado, al margen de la incorporación al derecho interno de la normativa comunitaria, la Ley también aborda, en su parte final, la modificación puntual de la Ley 26/2006, de 17 de julio, de mediación de seguros y reaseguros privados, para sustituir el actual sistema de autorización previa para vínculos estrechos y régimen de participaciones significativas por un sistema de no oposición, de manera que si la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones no se opone a la operación planteada ésta podrá llevarse a cabo.

Debe mencionarse, que como ejemplo de la tendencia apuntada sobre la inclusión en las leyes de normas que nada tienen que ver con el objeto de ésta, dificultando la labor del operador jurídico, esta Ley incluye dos disposiciones adicionales sobre medidas en el ámbito aeroportuario y sobre revisión del sistema comunitario de comercio de derechos de emisión.

Leyes en materia de telecomunicaciones

Dos leyes en materia de telecomunicaciones deben ser mencionadas en este espacio. En primer lugar, la *Ley 7/2009, de 3 de julio de medidas urgentes en materia de telecomunicaciones* es el resultado de la conversión del Decreto-ley 1/2009. Pretende regular, por un lado, el desarrollo tecnológico de los servicios de difusión de televisión y radio y, por otro, las medidas para el mantenimiento de la transparencia y el pluralismo en el mercado televisivo por ondas terrestres hertzianas. El aspecto más destacado de la nueva regulación es la eliminación de la imposibilidad de poseer más de un 5% en distintos prestadores, con la expectativa de que éstos puedan atraer a su actividad el capital financiero necesario. Sin embargo, para no mermar el pluralismo televisivo garantizado por la limitación eliminada, la Ley arbitra límites respecto a la simultaneidad de participaciones en el capital social de distintos operadores estableciendo la barrera del 27% de audiencia media de los operadores en los que el titular de las participaciones simultáneas cuenta con más del 5% del capital y limita la acumulación de derechos de uso sobre el dominio público radioeléctrico. Corresponde a las Comunidades Autónomas el desarrollo normativo de la Ley de conformidad con sus respectivos Estatutos de Autonomía. Por otro lado, la *Ley 8/2009, de 28 de agosto, de financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española* tiene por objeto regular el sistema de financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española y de sus filiales para que puedan seguir prestando el servicio público de radio y televisión de titularidad del Estado sin los ingresos derivados de la publicidad al pasar a un sistema de financiación basada en ingresos públicos.

Creación de órganos consultivos del Estado en el ámbito agroalimentario

Algún interés desde la perspectiva competencial puede plantear la *Ley 10/2009, de creación de órganos consultivos del estado en el ámbito agroalimentario y de determinación de las bases de representación de las organización profesionales agrarias* en la que se imbrican agricultura y salud alimentaria para hacer posible la actuación legislativa del Estado. En concreto, esta ley tiene su origen en la Ley 18/2005, de 30 de septiembre, por la que se deroga la Ley 23/1986, de 24 de diciembre, por la que se establecen las bases del régimen jurídico de las Cámaras Agrarias. En ella se contiene un mandato al Gobierno para que remita a las Cortes Generales un Proyecto de Ley en el que se establezca un nuevo sistema para la determinación de la representatividad de las organizaciones profesionales agrarias en el ámbito estatal. A estos efectos, la presente ley crea dos órganos consultivos con la finalidad de procurar la gobernanza de los asuntos agroalimentarios y rurales: un Consejo Agroalimentario del Estado, para debatir las grandes orientaciones de la política agraria y alimentaria desde una perspectiva integral y con una visión amplia de las interrelaciones que se producen dentro del sector agroalimentario y sus múltiples dimensiones económicas, políticas y socioculturales, y un Comité Asesor Agrario en el que se traten, con las organizaciones profesionales agrarias, asuntos generales relacionados con la agricultura en tanto que sector productivo y con los intereses del mundo rural. La ley aborda también el establecimiento de un conjunto de criterios objetivos y comúnmente aceptados para medir la representatividad en el ámbito de las competencias de la Administración General del Estado de las organizaciones profesionales agrarias de carácter general, entendiendo como tales aquellas que abarcan la defensa de todos los intere-

ses agrarios sin limitación alguna por sectores productivos o características personales de los correspondientes profesionales.

La Ley de Presupuestos

La Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010 se nos presenta, en un contexto de crisis económica, como uno de los pilares fundamentales para sentar las bases de una recuperación sólida cimentada en la transformación de nuestro modelo de crecimiento. Apunta la necesidad de seguir priorizando la inversión en I+D+i, en educación y en infraestructuras, como elementos esenciales del nuevo modelo; y todo ello sin perjuicio de mantener el esfuerzo en lo relativo al gasto social. Además, se caracterizan por iniciar un proceso de consolidación fiscal que garantice la sostenibilidad de las finanzas públicas a medio plazo. Tras los esfuerzos de estabilización, nos dice la exposición de motivos que es necesario reconducir los ingresos y los gastos hacia una senda equilibrada, de forma que las finanzas públicas supongan un apoyo para la recuperación de nuestro potencial de crecimiento.

En relación a las Comunidades Autónomas, señala que una vez aprobadas las Leyes que instrumenten el nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, el mismo será aplicable a aquellas Comunidades Autónomas y Ciudades que lo acepten en Comisión Mixta, en el plazo de 6 meses. Tanto el Acuerdo 6/2009 como el proyecto de ley que aprueba el nuevo sistema contemplan para los años 2009 y 2010 un régimen transitorio en cuanto a los pagos a cuenta de la Administración General del Estado a las Comunidades y Ciudades con Estatuto de Autonomía con cargo a los recursos del citado sistema. Así, establecen que en dichos años percibirán básicamente los siguientes recursos a cuenta de los correspondientes al nuevo sistema:

– Las entregas a cuenta del IRPF, IVA y del Fondo de Suficiencia, tal y como se regula la cesión de tributos en la Ley 21/2001, de 27 de diciembre.

– Las Comunidades Autónomas también percibirán la Dotación Complementaria para la Financiación de la Asistencia Sanitaria y la Dotación de Compensación de Insularidad, ambas derivadas de la II Conferencia de Presidentes aprobadas por el Consejo de Política Fiscal y Financiera en su sesión de 13 de septiembre de 2005.

Además de los recursos anteriores, el Acuerdo y el Proyecto de ley de financiación también contemplan la posibilidad de concesión por el Estado de anticipos a cuenta de los recursos y fondos adicionales del nuevo sistema. Estos anticipos se cancelarán cuando se liquiden los correspondientes recursos.

En cumplimiento de lo anterior y dado que las entregas a cuenta de los tributos cedidos no tienen reflejo en los Presupuestos Generales del Estado, en el Capítulo II de este Título se articula el crédito para el pago de las entregas a cuenta del Fondo de Suficiencia de 2010, de la Dotación Complementaria para la Financiación de la Asistencia Sanitaria y de la Dotación de Compensación de Insularidad así como de los anticipos a cuenta de los recursos y fondos adicionales del nuevo sistema de financiación.

Por otra parte, en el año 2010 se practicará la liquidación del sistema de finan-

ciación correspondiente a 2008. Esta liquidación se practicará de acuerdo al modelo vigente en la Ley 21/2001, aunque como consecuencia el citado Acuerdo 6/2009 del Consejo de Política Fiscal y Financiera, presenta como novedad el aplazamiento y fraccionamiento de sus saldos negativos. Así, se prevé que si el saldo global de las liquidaciones fuera a favor de una Comunidad se procederá de forma análoga a ejercicios anteriores. Sin embargo, si el indicado saldo resultara a favor del Estado, se establece su aplazamiento y fraccionamiento, previéndose también que el reintegro de las cantidades aplazadas se realice, mediante retenciones en las entregas a cuenta de los recursos del sistema a partir de enero de 2011, y en un plazo máximo de 48 mensualidades.

Por último, se recoge la regulación de los Fondos de Compensación Interterritorial, distinguiendo entre Fondo de Compensación y Fondo Complementario. Ambos Fondos tienen como destino la financiación de gastos de inversión por las Comunidades Autónomas. No obstante, el Fondo Complementario puede destinarse a la financiación de gastos de puesta en marcha o funcionamiento de determinadas inversiones realizadas.

Leyes estatales sin incidencia en el Estado autonómico

Ley 1/2009, de 25 de marzo, de reforma de la Ley sobre el Registro Civil, en materia de incapacitaciones, cargos tutelares y administradores de patrimonios protegidos y de la Ley 41/2003, sobre protección patrimonial de las personas con discapacidad y de modificación del Código Civil, de la Ley de Enjuiciamiento Civil de la normativa tributaria con esta finalidad.

Ley 3/2009, sobre modificaciones estructurales de las sociedades mercantiles, que tiene por objeto la regulación de las modificaciones estructurales de las sociedades mercantiles, consistentes en la transformación, fusión, escisión o cesión global de activo y pasivo, incluido el traslado internacional del domicilio social.

Ley 4/2009, de 15 de junio, sobre control de precursores de drogas, que tiene por objeto establecer el sistema de otorgamiento de licencias de actividad, así como el régimen sancionador aplicable en caso de infracción de las disposiciones contempladas en el ordenamiento europeo sobre precursores de drogas y sobre la vigilancia del comercio de precursores de drogas entre la Comunidad y terceros países.

Ley 6/2009, por la que se modifica el Estatuto legal del Consorcio de Compensación de seguros, para suprimir las funciones del Consorcio de Compensación de Seguros en relación con los seguros obligatorios de viajeros y del cazador y reducir el recargo destinado a financiar las funciones de liquidación de entidades aseguradoras y el texto refundido de la ley de ordenación y supervisión se seguros privados.

Ley 9/2009, de ampliación de la duración del permiso de paternidad en los casos de nacimiento, adopción y acogida. Se amplía a cuatro semanas. En las disposiciones adicionales, se insta al Gobierno a que, en el marco de sus competencias y de acuerdo con las Comunidades Autónomas y los agentes sociales, lleve a cabo campañas de sensibilización con la finalidad de dar a conocer los nuevos derechos que podrán disfrutar los padres e incentivar la distribución a partes iguales de las responsabilidades familiares entre el padre y la madre, así como a presentar anualmente a las Cortes Generales un seguimiento estadístico de las medidas introducidas para conocer su impacto social.

Ley 11/2009, de 26 de octubre, por la que regulan las Sociedades Anónimas de cotización de inversión en el Mercado inmobiliario. Algunos de sus preceptos han sido ya modificados por la Ley 26/2009, de Presupuestos Generales del Estado.

Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

Ley 13/2009, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva Oficina Judicial.

Ley 15/2009, del contrato de transporte terrestre de mercancías. Regula el contrato de transporte terrestre de mercancías realizado por medios mecánicos con capacidad de tracción propia. El contrato de transporte de mercancías es aquél por el que el porteador se obliga frente al cargador, a cambio de un precio, a trasladar mercancías de un lugar a otro y ponerlas a disposición de la persona designada en el contrato.

Ley 16/2009, de 13 de noviembre, de servicios de pago. El objeto de esta ley es la regulación de los servicios de pago que se presten en territorio español, incluyendo la forma de prestación de dichos servicios, el régimen jurídico de las entidades de pago, el régimen de transparencia e información aplicable a los servicios de pago, así como los derechos y obligaciones respectivas tanto de los usuarios de los servicios como de los proveedores de los mismos. Incorpora a nuestro ordenamiento la Directiva 2007/64/CE, sobre servicios de pago en el mercado interior.

Ley 18/2009, por la que se modifica el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a motor y seguridad vial, en materia sancionadora.

Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de creación del Consejo General de Colegios Oficiales de Ingeniería en Informática.

Ley 21/2009, de 4 de diciembre, de creación del Consejo General de Colegios Oficiales de Ingeniería Técnica en Informática.

Ley 28/2009, de 30 de diciembre, de modificación de la Ley 29/2006, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios. Habilita la participación de enfermeros y podólogos en la prescripción de determinados medicamentos y de productos sanitarios.

Decretos-leyes

El número de decretos-leyes aprobados este año también ha sido elevado, catorce. Diez de ellos se vinculan directamente a la situación de crisis económica. Resulta lógico pues es la fuente que permite una actuación más rápida, con la inmediata entrada en vigor de las medidas propuestas por el Ejecutivo. Así, encontramos medidas que pretenden ayudar a la reestructuración del sistema financiero, medidas de apoyo a los entes locales para que, su vez, puedan dinamizar la actividad económica mediante la inversión pública; medidas de apoyo al sector del automóvil, con importante incidencia en el mercado de trabajo; medidas de protección de los desempleados y fomento del empleo, que ya conocemos,

y, en fin, diversas medias de carácter tributario, financiero, etc. Junto a estos decretos-leyes se han aprobado otros dos sobre el mercado de telecomunicaciones, uno sobre protección de incendios y, finalmente, el ya habitual desde hace años sobre la sequía.

La crisis económica. Apoyo a las entidades financieras

A nuestro objeto, el decreto-ley más importante de los aprobados durante 2009 es el *Real Decreto-ley 9/2009, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito*, por su incidencia en las competencias autonómicas sobre cajas de ahorro. Establece una serie de medidas para incrementar la fortaleza y solvencia del sistema bancario español. En concreto, el modelo de reestructuración bancaria propuesto se articula en torno a los Fondos de Garantía de Depósitos en entidades de crédito y, especialmente, como novedad, a la utilización de una nueva institución creada al efecto, el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (en adelante FROB). En este sentido, en los procesos de reestructuración se distinguen tres fases: la búsqueda de una solución privada por parte de la propia entidad de crédito; la adopción de medidas para afrontar debilidades que puedan afectar a la viabilidad de las entidades de crédito con participación de los Fondos de Garantía de Depósitos en entidades de crédito y, en tercer lugar, los procesos de reestructuración con intervención del FROB. El Fondo tiene dos funciones: la gestión de los procesos de reestructuración de entidades de crédito y el reforzamiento de los recursos propios en determinados procesos de integración. Tendrá el mismo régimen jurídico aplicable a los Fondos de Garantía de Depósitos. En cuanto al sistema de financiación tendrá una dotación de 9.000 millones de euros, de los que 2.250 serán aportados por los Fondos de Garantía de Depósitos y 6.750 serán con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. Por lo que se refiere a su gobierno, el FROB se rige y administra por una Comisión Rectora compuesta por 8 miembros, 5 propuestos por el Banco de España (uno de ellos es el Subgobernador que la preside), y 3 corresponden a cada uno de los Fondos de Garantía de Depósitos. Todos ellos son nombrados por la Ministra de Economía y Hacienda, con un mandato de 4 años renovable y con unas causas de cese iguales a las de los miembros de los Fondos de Garantía de Depósitos. La Comisión Rectora elevará a la Ministra de Economía y Hacienda un informe cuatrimestral sobre la gestión del FROB. Por lo que se refiere al control parlamentario, con periodicidad trimestral, el Secretario de Estado de Economía, comparecerá ante la Comisión de Economía y Hacienda del Congreso de los Diputados, con el fin de informar sobre la evolución del crédito, la situación del sector bancario y la evolución de las actividades del FROB. Además, el Presidente de la Comisión Rectora comparecerá, en las condiciones que determine la Comisión de Economía y Hacienda del Congreso de los Diputados y en el plazo de los 30 días siguientes a la realización de cada operación por parte de dicho Fondo, para informar sobre la misma.

Cuando existan debilidades en la situación económico-financiera de una entidad que pudieran poner en riesgo la viabilidad y determinaran la conveniencia de acometer un proceso de reestructuración, ya sea a iniciativa de la entidad o de oficio por el Banco de España, debe presentarse un plan de actuación para superar la situación. El plan tiene que ser aprobado por el Banco de España, que podrá modificarlo en lo que sea necesario. El Plan puede contemplar tres actuaciones: refor-

zar el patrimonio y la solvencia de la entidad, su fusión o absorción o el traspaso total o parcial del negocio o unidades del mismo. Si persistiera la situación de debilidad y se produjeran una serie de supuestos tasados se entraría en la fase de intervención del FROB. En este caso se produce la sustitución de administradores de la entidad por parte del Banco de España que designará administrador al FROB que debe elaborar un informe de situación y someter a la aprobación del Banco de España un plan de reestructuración. Desde la designación del Fondo como administrador y, en tanto se elaborara el plan de reestructuración, dicho Fondo podría, temporalmente, suministrar los apoyos financieros que se precisaran de acuerdo con el principio de la utilización más eficiente de los recursos públicos.

Pero el aspecto más trascendente de este Decreto-ley desde la perspectiva del Estado autonómico estriba en que la aprobación por el Banco de España de un plan de reestructuración significa que las concretas operaciones de fusión de entidades de crédito, ya sea por absorción o mediante la creación de una nueva entidad de crédito, o de escisión o cesión global o parcial de activos y pasivos que se contengan en el mismo, así como las eventuales adquisiciones de participaciones significativas que resulten de su ejecución y las modificaciones estatutarias que, en su caso, se produzcan como consecuencia de dichas operaciones no requieran ninguna autorización administrativa ulterior en el ámbito de la ordenación del crédito y la banca, salvo aquellas exigidas por la legislación en materia de defensa de la competencia. Dicho de otra forma, para estos supuestos desaparece la necesaria autorización de las Comunidades Autónomas prevista en la Ley de Órganos Rectores de Cajas de Ahorros. Simplemente se indica que, con carácter previo a aprobar el plan correspondiente, el Banco de España debe solicitar, preceptivamente, informe del órgano competente de la Comunidad Autónoma correspondiente (en el caso de cajas de ahorros) o de la Ministra de Economía y Hacienda (en el caso de bancos) o del que correspondiera de ellos en función del ámbito de actuación si se tratara de una cooperativa de crédito. En la exposición de motivos del Decreto-ley se pretende justificar esta limitación de las competencias autonómicas sobre cajas de ahorro con la cita de la STC 235/1999 y el argumento de que la salvaguarda de dicha solvencia trasciende los casos concretos y protege un interés supraautonómico, cual es la estabilidad del sistema financiero en su conjunto. Desde esa concepción, la suspensión e intervención de una entidad en una situación difícil afecta al sistema financiero en su conjunto e invade intereses supraautonómicos lo que determina la reserva al Estado del ciclo jurídico completo: legislación, desarrollo normativo y ejecución, atribuyéndose está última a favor del Banco de España.

Por otro lado, también en este apartado de las medidas para estabilizar el sistema financiero debe incluirse el *Real Decreto-ley 4/2009, de 29 de marzo, por el que se autoriza la concesión de garantías derivadas de la financiación que pueda otorgar el Banco de España a favor de Caja de Ahorros de Castilla-La Mancha.* El Banco de España ha comunicado al Ministro de Economía y Hacienda que la Caja de Ahorros de Castilla-La Mancha requiere la provisión de una financiación extraordinaria para superar sus dificultades transitorias de liquidez y posibilitar el mantenimiento de su operativa y el cumplimiento de todas sus obligaciones frente a depositantes y acreedores en general y mediante este decreto-ley se autoriza la concesión de avales de la Administración General del Estado para garantizar al Banco de España las obligaciones económicas derivadas de la citada financiación.

La crisis económica. Apoyo a las entidades locales para que dinamicen la economía

Como en el año anterior, encontramos algunos decretos leyes que pretenden apoyar financieramente a las entidades locales para que, a su vez, éstas participen en la dinamización de la actividad económica en su entorno más cercano.

En primer lugar, el *Real Decreto-ley 5/2009, de 24 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para facilitar a las entidades locales el saneamiento de deudas pendientes de pago con empresas y autónomos* pretende evitar una situación en la que los retrasos en el pago de las obligaciones contraídas por las entidades locales está teniendo un efecto negativo sobre la liquidez de las empresas, en especial las pequeñas y medianas y los autónomos. Ante ello, este Real Decreto-ley regula la autorización a las entidades locales que hubieran liquidado el ejercicio 2008 con remanente de tesorería para gastos generales negativo o las que tengan obligaciones vencidas y exigibles pendientes de aplicar al presupuesto, para concertar una operación extraordinaria de endeudamiento bancario, sujeta a la necesidad de aprobar un plan de saneamiento que asegure la capacidad de pago para cancelar la operación concertada en el plazo comprometido, que no podrá ser superior a seis años y con la condición de aplicar los recursos obtenidos a pagar las obligaciones pendientes con empresas y autónomos en el plazo máximo de un mes. Paralelamente a este Real Decreto-ley, la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos ha instruido al Instituto de Crédito Oficial para la inmediata puesta en funcionamiento de una línea de avales que garantice los impagos de facturas endosadas por las empresas y autónomos correspondientes a obras y servicios prestados a entidades locales, ante la urgente y extraordinaria necesidad de respaldar el normal funcionamiento de las vías de descuento bancario de dichos derechos de cobro. Se incluye también en este real decreto ley la habilitación legal para que estas operaciones autorizadas al Instituto de Crédito Oficial para instrumentar líneas de crédito o aval que faciliten liquidez a las empresas y a los autónomos puedan contar con la garantía de la participación de las entidades locales en los tributos del Estado.

En segundo lugar, debemos citar el *Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre, por el que crea el Fondo Estatal para el empleo y la sostenibilidad local.* Con este nuevo Real Decreto-ley se pretende mantener la política de dinamización a corto plazo a través de la inversión pública iniciada con el Real Decreto-ley 9/2008, que creó el Fondo Estatal de Inversión Local. Con el presente real decreto-ley se aprueba la creación de un nuevo Fondo, si bien se incorpora como objetivo del mismo que las inversiones, proyectos y actuaciones financiadas contribuyan a la sostenibilidad económica, social y ambiental por lo que se denomina Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local. Por tanto, las novedades están en su finalidad. En este caso, la financiación está dirigida hacia proyectos que tomen en consideración la perspectiva del desarrollo sostenible en sus vertientes medioambiental, de empleo, de apoyo a la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación. Podrán financiarse también los contratos de suministros que tengan por objeto la adquisición de equipos y sistemas de telecomunicaciones o informáticos y los gastos corrientes que ocasione la prestación de servicios educativos, así como otros servicios sociales de competencia municipal, especialmente los gastos derivados de la gestión de los servicios de atención a las personas en situación de dependencia.

Desde la perspectiva del Estado autonómico procede recordar lo que ya se apuntó el año anterior, en relación al Decreto-ley 9/2008. La administración, gestión y dirección del Fondo corresponderán al Ministerio de Política Territorial, a través de la Dirección General de Cooperación Local, sin perjuicio de la colaboración de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno, esto es, con la ausencia absoluta de las Comunidades Autónomas en todo el proceso de inversión pública en su territorio.

La crisis económica: el fomento del empleo y la protección de los desempleados

Ya ha sido analizado con anterioridad el contenido de los reales decretos leyes que se ocupan del fomento del empleo y la protección de los desempleados en cuanto han sido convertidos en Ley. El *Real Decreto-ley 2/2009, de 6 de marzo, de medidas urgentes para el mantenimiento y fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas* ha dado lugar a la Ley 27/2009 y el *Real Decreto-ley 10/2009, de 13 de agosto, por el que se regula el programa temporal de protección por desempleo o inserción* ha sido sustituido por la Ley 14/2009, con el importante cambio, al menos desde el punto de vista económico, de que el programa será aplicable a las personas que se encuentren sin prestación por desempleo desde el 1 de enero de 2009 y no desde el 16 de agosto, como preveía este Decreto-ley.

La crisis económica: apoyo al sector el automóvil

Ante la situación de crisis del sector del automóvil, con importante incidencia en el empleo dada la trascendencia de esta industria en España y el elevado número de concesionarios de vehículos, a través del *Real Decreto-ley 7/2009, de 22 de mayo, de concesión de un crédito extraordinario al Presupuesto del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio para la ayuda a la adquisición de vehículos y la renovación del parque de vehículos Plan 2000 E, por importe de 100.000.000 de euros* se regula la concesión directa de subvenciones para la adquisición de vehículos. El importe de las ayudas será de 500 euros y un máximo de 200.000 vehículos hasta el 18 de mayo de 2010. En el Plan se prevé que las Comunidades Autónomas participarán con una subvención similar. Sin embargo, se trata lógicamente de un acuerdo voluntario, que no se puede imponer desde el ordenamiento general del Estado. De hecho, algunas Comunidades Autónomas no han participado en este Plan 2000 E, de apoyo a la renovación del parque de vehículos, o lo han hecho de forma distinta a lo previsto por Gobierno.

Crisis económica: medidas para impulsar la actividad empresarial y la competitividad de nuestro modelo productivo

El *Real Decreto-ley 3/2009, de 27 de marzo de medidas urgentes en materia tributaria, financiera y concursal ante la evolución de la situación económica* reúne una serie de medidas diversas para adecuar a la nueva situación algunas de las normas que inciden directamente sobre la actividad empresarial. Responde a la tendencia advertida durante este ejercicio a convertir la fuente legal en una «ley ómnibus», al recoger en un solo texto diversas iniciativas parlamentarias. Así, encontramos cambios en la regulación tributaria de las empresas más innovadoras y, en concreto, la estabilidad y mejora de los incentivos fiscales a las actividades de I+D+i; la modificación del tipo de interés legal del dinero y el interés de

demora previstos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009, cambios en el Consorcio de compensación de seguros, en la legislación concursal, etc. Las distintas medidas se presentan enmarcadas en el eje financiero presupuestario de estímulo de la economía y el empleo.

También puede citarse en este marco el Real Decreto-ley 8/2009, por el que se conceden créditos extraordinarios y suplementos de crédito, por importe total de 19.821,28 millones de euros, y se modifican determinados preceptos de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos especiales en cuanto su objeto es la adopción de medidas extraordinarias y urgentes en materia presupuestaria y fiscal. Incluye también medidas muy diversas, desde suplementos de crédito en relación a las prestaciones por desempleo, a compensaciones a las Comunidades Autónomas por la reducción de ingresos correspondientes al Impuesto sobre el Patrimonio, ayudas económicas para la formación de posgrado de desempleados, implantación del Proyecto Escuela 2.0, financiación del Plan VIVE de autobuses, crédito extraordinario para modernizar la accesibilidad a las estaciones de ferrocarril, suplementos de crédito en relación a la Ley de dependencia o incremento de los tipos impositivos del tabaco y los hidrocarburos.

Crisis económica: el sector eléctrico

También se ha vinculado a la actual situación de crisis económica, aunque su relación es más tangencial el *Real Decreto-ley 6/2009, de 30 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas en el sector energético y se aprueba el bono social.* Sus contenidos son diversos y su incidencia en el Estado autonómico escasa. Su objeto primero es atender al déficit tarifario, esto es, a la diferencia entre la recaudación por las tarifas reguladas que fija la Administración y que pagan los consumidores y los costes reales, lo que a juicio del gobierno pone en riesgo no sólo la situación financiera de las empresas del sector eléctrico sino la sostenibilidad misma del sistema. En este sentido se aborda un mecanismo de financiación del déficit tarifario, pero ello tiene un consecuente efecto sobre los destinatarios finales. Por ello, en su envés, se establecen mecanismos adicionales de protección para colectivos vulnerables, imponiendo una obligación de servicio público, de forma que no sean los que soporten la mayor carga asociada a la eliminación del déficit de tarifa. Esa protección se brinda a través del bono social cuya financiación será compartida por las empresas titulares de instalaciones de generación del sistema eléctrico.

Decretos-leyes en el sector de las telecomunicaciones

Debemos mencionar dos decretos-leyes en el sector de las telecomunicaciones con un contenido polémico, auque sólo tangencialmente afectan a nuestro objeto.

En primer lugar, el *Real Decreto-ley 1/2009, de 23 de febrero, de medidas urgentes en materia de telecomunicaciones*, que ya conocemos porque ha sido convertido en la Ley 7/2009. Su contenido más discutido ha sido la eliminación de la imposibilidad de poseer más de un 5% del capital en distintos prestadores del servicio, aunque con la barrera del 27% de audiencia media. Por otro lado, de forma sorprendente, se incluye en el decreto-ley la regulación de una oficina de información, atención y arbitraje para el consumidor de productos energéticos ante la entrada en vigor de la tarifa de último recurso, que nada tiene que ver con el objeto del Real Decreto-ley.

En segundo lugar, el *Real Decreto-ley 11/2009, de 13 de agosto, por el que se regula, para las concesiones de ámbito estatal, la prestación del servicio de televisión digital terrestre de pago mediante acceso condicional.* Conforme a su exposición de motivos, la razón de ser de esta fuente estriba en que con el fin de asegurar el éxito de implantación de la televisión digital terrestre y mejorar la prestación del servicio público de televisión para los ciudadanos, era necesario flexibilizar el modelo de negocio existente hasta ahora –basado en la emisión en abierto– y permitir a las sociedades concesionarias del servicio público de televisión de ámbito estatal la prestación del servicio de TDT en la modalidad de pago mediante acceso condicional. Lo curioso es que este decreto-ley se inserta en el marco jurídico de la futura normativa básica que regule la TDT de pago de ámbito estatal, esto es, se ha adelantado a su marco general. De hecho, se señala expresamente en la exposición de motivos que Ley General Audiovisual, en tramitación parlamentaria, constituirá normativa básica y prevé un marco obligatorio común para Estado y Comunidades Autónomas en el ámbito de la televisión de pago, que uno y otras pueden después modular mediante normativa de desarrollo siempre que respeten ese límite.

Otros Decretos-leyes: Ayudas y medidas para paliar daños producidos por incendios y otras catástrofes naturales y por la sequía

El *Real Decreto-ley 12/2009, de 13 de agosto, por el que se aprueban medidas urgentes para paliar los daños producidos por los incendios forestales y otras catástrofes naturales ocurridas en varias Comunidades Autónomas* responde a la naturaleza propia del decreto-ley al prever un régimen de ayudas específicas y urgentes, así como la adopción de un conjunto de medidas paliativas y compensatorias dirigidas a la reparación inmediata de los daños producidos en personas y bienes y a la recuperación de las zonas afectadas. Su objetivo es aprobar un catálogo de medidas que afectan a diversos departamentos ministeriales y abarcan aspectos muy diferentes, desde las que se dirigen a disminuir las cargas tributarias hasta las que prevén la concesión de créditos privilegiados para intentar paliar el impacto en los ciudadanos y las empresas afectados.

Finalmente, como resulta habitual en los últimos años, se ha aprobado el *Real Decreto-ley 14/2009, de 4 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los efectos producidos por la sequía en determinadas cuencas hidrográficas.*

Actividad reglamentaria

La actividad reglamentaria durante el año 2009, esto es, los 2034 Reales Decretos aprobados durante este ejercicio pueden caracterizarse, en una apretada síntesis por los siguientes rasgos:

– Se han aprobado pocos reglamentos de desarrollo general de leyes, con un contenido normativo innovador, acaso por la escasa aprobación de leyes durante el año anterior. Se advierten, no obstante, numerosas modificaciones puntuales de reglamentos ejecutivos aprobados en años anteriores.

– El Real Decreto con más incidencia en el Estado autonómico es el que modifica el Real Decreto 2393/2003 para regular la actuación conjunta de las admi-

nistraciones estatal y autonómica en la autorización inicial de residencia y trabajo de los extranjeros.

– Se han producido pocos traspasos (9). Sin embargo, deben destacarse especialmente el traspaso a Cataluña de las autorizaciones de trabajo de los extranjeros y la gestión de los trenes de cercanías. Puede mantenerse, en todo caso, la tesis de que la aprobación de los nuevos Estatutos no dará lugar a un aluvión de traspasos sino a algunos puntuales.

– Se ha producido una importante reorganización departamental, sobre todo por el aumento del número de vicepresidencias rompiendo un esquema que parecía consolidado: el de la existencia de una vicepresidencia de carácter político, con funciones de coordinación, y una vicepresidencia económica. Ahora se añade una Vicepresidencia de Política Territorial unida en su titular al Ministerio de Política Territorial, que sustituye al de Administraciones Públicas, aunque sin las competencias sobre función pública.

Reglamentos gubernamentales

Modificación del reglamento de extranjería para regular la actuación conjunta de la administración estatal y autonómica en la autorización inicial de residencia y trabajo de los inmigrantes

Un especial interés para el Estado autonómico tiene, como se ha dicho, esta modificación del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros y su integración social, aprobado por el Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, anterior a la reforma de la citada Ley Orgánica 2/2009. La importancia de esta reforma estriba en que su finalidad es adaptar la regulación de los procedimientos de autorización inicial de residencia y trabajo que se regulan en el mismo a los requerimientos derivados del traspaso a las Comunidades Autónomas de la competencia ejecutiva que, en materia de autorización inicial de trabajo de los extranjeros, reconocen determinados Estatutos de Autonomía.

En el ordenamiento jurídico español en materia de extranjería e inmigración la concesión a un extranjero de la posibilidad de trabajar se vincula a la posibilidad de que dicho extranjero sea residente en España. Por tanto, una vez que se haga efectivo el traspaso de las referidas competencias en materia de autorización inicial de trabajo de los extranjeros a las Comunidades Autónomas concurrirán en el correspondiente procedimiento administrativo dos Administraciones Públicas: una, la autoridad laboral autonómica, que resolverá sobre la concesión de la posibilidad de trabajar, por cuenta ajena o por cuenta propia, al amparo de la autorización de residencia y trabajo solicitada; otra, la autoridad estatal competente en materia de residencia de extranjeros, que resolverá sobre la posibilidad de que el extranjero resida en España, al amparo de dicha solicitud de autorización de residencia y trabajo. La intervención de dos Administraciones Públicas diferentes en el procedimiento de autorización inicial de residencia y trabajo no debe producir, en ningún caso, alteración o deterioro del servicio que se presta a la ciudadanía, ni afectar tampoco, por otra parte, al ejercicio de las competencias

que tienen reconocidas específicamente cada una de las Administraciones Públicas. En consecuencia, aunque en el procedimiento intervengan dos Administraciones Públicas diferentes, el empresario o empleador que pretenda contratar a un trabajador extranjero sólo deberá presentar una única solicitud de autorización de residencia y trabajo y lo hará ante una única Administración a través del órgano que sea competente para su tramitación. Asimismo, los interesados recibirán una única resolución en respuesta a su solicitud de autorización de residencia y trabajo, en la que se contendrán los pronunciamientos concretos de cada una de las Administraciones Públicas. Teniendo en cuenta lo anterior, los aspectos más relevantes del procedimiento de autorización de residencia y trabajo que se aplica cuando en el mismo intervengan la Administración General del Estado y la Administración Autonómica correspondiente, son los siguientes: a) La iniciación del procedimiento corresponderá al órgano competente de la Comunidad Autónoma, que deberá coordinarse necesariamente con el órgano competente de la Administración General del Estado en relación con el ámbito de la residencia y garantizarle asimismo el conocimiento en tiempo real de las solicitudes; b) La resolución de la indicada solicitud corresponderá en cada caso a la Administración que sea competente, aunque las autoridades a quienes corresponda resolver de cada una de ellas deberán dictar de manera coordinada y concordante una resolución conjunta, concediendo o denegando la autorización de residencia y trabajo solicitada. Dicha resolución conjunta será expedida por el órgano competente de la Comunidad Autónoma y firmada por los titulares de cada uno de los órganos competentes de cada una de las Administraciones; c) La resolución conjunta será notificada a los interesados por el órgano competente de la Comunidad Autónoma en los plazos y forma establecidos en la normativa vigente; d) Por último, la resolución podrá ser impugnada ante los órganos que la firmen si bien se resolverá de forma conjunta y concordante por los titulares de los órganos competentes de ambas Administraciones y se notificará a los interesados por el órgano competente de la Comunidad Autónoma correspondiente.

Similares criterios se aplicarán en relación con la autorización inicial de residencia y trabajo por cuenta propia, si bien con la particularidad de que en este caso el inicio e impulso de la tramitación corresponderá inicialmente a la misión diplomática o consular correspondiente.

Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo

Desde la perspectiva de la técnica legislativa, estamos ante un real decreto de especial importancia. Tiene por objeto precisar el contenido de las memorias, estudios e informes sobre la necesidad y oportunidad de las normas proyectadas por el Estado, así como de la memoria económica y del informe sobre el impacto por razón de género, que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamento. La finalidad última de la Memoria del análisis de impacto normativo será garantizar que a la hora de elaborar y aprobar un proyecto se cuente con la información necesaria para estimar el impacto que la norma tendrá para sus destinatarios. La valoración de la incidencia se produce especialmente en tres ámbitos: el presupuestario, el impacto de género y, en lo que aquí nos interesa, la incidencia en el orden constitucional de distribución de competencias. En este sentido, se señala que estas cuestiones se incluirán en un

único documento que llevará por rúbrica «Memoria del análisis de impacto normativo». Deben suponer, aunque no lo indique el Real Decreto, que al analizar la incidencia de la norma en la distribución de competencias se deberán tener en cuenta los «Criterios sobre adecuación de la normativa estatal al orden constitucional de distribución competencias» remitidos el año pasado desde la Vicepresidencia del Gobierno a los distintos departamentos ministeriales.

Reales Decretos en relación al mercado de trabajo y a los sectores en crisis

Los reales decretos incluidos en este espacio pueden distinguirse en tres perspectivas distintas: las medidas urgentes para atender a la situación de crisis; las medidas en relación a sectores económicos con problemas y los reales decretos relacionados con la situación de maternidad.

En el primer ámbito destacamos el importante Real Decreto 1300/2009, de medidas urgentes de empleo destinadas a los trabajadores autónomos y a las cooperativas y sociedades laborales. Se facilitan las condiciones para que los trabajadores desempleados accedan a la condición de socio trabajador de la empresa y por medio del abono de la prestación en su modalidad de pago único puedan financiar su aportación al capital social de cooperativas y sociedades laborales. Por otra parte, como consecuencia de la moción parlamentaria que aprueba el Plan de rescate para los trabajadores autónomos, y de las medidas acordadas en la Mesa del Trabajo Autónomo, formada por el Gobierno y representantes de varias asociaciones de trabajadores autónomos, se da forma al aumento del porcentaje de capitalización de la prestación por desempleo para los colectivos de jóvenes, con el fin de aumentar las posibilidades de que los trabajadores desempleados de hasta 30 años y mujeres de hasta 35 puedan convertirse en trabajadores autónomos.

En cuanto al apoyo específico a trabajadores de sectores en crisis deben mencionarse el Real Decreto 100/2009, por el que se establecen medidas para facilitar la adaptación laboral del sector de fabricación y componentes del calzado, curtidos y marroquinería a los cambios estructural en el comercio mundial y los Reales Decretos 1678/2009, en relación al sector del juguete, y 1679/2009 en relación al sector el muebles. Son sectores que sufren una crisis estructural, con dramáticas consecuencias sobre el empleo, pero por razones que trascienden a la actual crisis económica y se vinculan a cambios estructurales en el mercado mundial.

Finalmente, en relación a la protección de los trabajadores, destacamos el Real Decreto 295/2009, por el que se regulan las prestaciones económicas del sistema de la Seguridad Social por maternidad, paternidad, riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia natural; el Real Decreto 298/2009, sobre los servicios de prevención en relación con la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en periodo de lactancia y también el Real Decreto 330/2009, sobre protección de la salud y la seguridad de los trabajadores frente a los riesgos derivados o que puedan derivarse de la exposición a vibraciones mecánicas.

Apoyo a la adquisición de vehículos y de ciclomotores y motocicletas

En relación al apoyo al sector del automóvil, el Real Decreto 898/2009 ha regulado la concesión directa se subvenciones para la adquisición de vehículos a fin

de hacer efectivo lo establecido en el Real Decreto-ley 7/2009. El Plan fue prorrogado por el Real Decreto 1667/2009.

No obstante, también debe mencionarse el Real Decreto 1081/2009 que ha establecido las normas especiales reguladoras para la concesión directa de subvenciones para la adquisición de ciclomotores y motocicletas nuevos, que reúnan determinadas características, y siempre que la adquisición vaya acompañada de la baja definitiva, con acreditación de achatarramiento, de un vehículo de dos ruedas que reúna también determinados requisitos. El objeto del real decreto es la concesión directa de subvenciones para la adquisición de ciclomotores y motocicletas de acuerdo con las definiciones de ciclomotor y motocicleta del Reglamento General de Vehículos. Las ayudas se concederán a las adquisiciones de vehículos de dos ruedas que se realicen desde la entrada en vigor de este Real Decreto hasta el 30 de junio de 2010, o hasta el agotamiento de los recursos presupuestarios en caso de que éste se produjera con anterioridad a la fecha prevista para el fin del plan. El Plan será de aplicación en todo el territorio nacional y las subvenciones reguladas serán compatibles con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad, procedentes de cualesquiera administraciones o entes públicos o privados, nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales.

Reglamento General de conductores

Aunque no tenga apenas incidencia en el Estado autonómico, debe mencionarse por su importancia el *Real Decreto 818/2009, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General de Conductores.* A través de este reglamento se incorporan a nuestro ordenamiento la Directiva 2006/126/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre, sobre el Permiso de Conducción, que pretende armonizar las normas sobre el permiso de conducción. Las novedades más destacadas de la citada Directiva y, por lo tanto, de este reglamento son el establecimiento de un modelo único de permiso de conducción ya que, a partir de la puesta en aplicación de la Directiva, y de este reglamento, sólo podrá ser expedido en tarjeta de plástico, siendo progresivamente retirados los actualmente admitidos en los distintos Estados y, por otra parte, el establecimiento de una red europea, o registro común de permisos de conducir, que permita a los Estados miembros el necesario intercambio de información sobre los permisos que hayan expedido, canjeado, sustituido, renovado o anulado. En la Disposición adicional octava se establece que a las personas que tengan su domicilio en alguna de las Comunidades Autónomas con lengua cooficial, se les expedirá el permiso o la licencia de conducción redactado, además de en castellano, en dicha lengua.

Otros Reales Decretos que desarrollan leyes estatales

Como se apuntaba antes son pocos los reales decretos que pueden considerarse desarrollo reglamentario general de una ley previa. Además, son desarrollos que no tienen excesiva incidencia en el Estado autonómico pues se produce en el ámbito competencial del Estado. En cualquier caso, podemos destacar los siguientes:

– Real Decreto 485/2009, de 3 de abril, por el que se regula la puesta en marcha del suministro de último recurso en el sector de la energía eléctrica. La im-

portancia de este real decreto estriba en que desarrolla la obligación legal de establecer una tarifa de último recurso.

– *Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley de Contratos del sector público.* Desarrolla algunas materias de esta Ley para posibilitar la puesta en práctica de tales modificaciones y al mismo tiempo permitir el cumplimiento de los objetivos propuestos a través de ellas. Así, la referencia a los fines de reducción de la carga administrativa que pesa sobre los órganos de contratación y sobre los propios licitadores en el momento de participar en los procedimientos de adjudicación. La mayoría de los preceptos se presentan como normas básicas en virtud del art. 149.1.18 CE y, en ese sentido, aplicables a todas las administraciones públicas.

– *Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.* Estamos ante el reglamento de desarrollo de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas.

– *Real Decreto 716/2009, de 24 de abril, por el que se desarrollan determinados aspectos de la Ley 2/1981, de regulación del mercado hipotecario y otras normas del sistema hipotecario y financiero.* En realidad, es el desarrollo de la Ley 41/2007, que modificó la Ley 2/1981, con el objetivo de modernizar y mejorar los mecanismos de financiación de las entidades de crédito en el mercado inmobiliario. El mercado hipotecario tiene por objeto la negociación de títulos emitidos por las entidades de crédito garantizados por los préstamos y créditos hipotecarios.

– *Real Decreto 1850/2009, de 4 de diciembre, de 4 de diciembre, sobre expedición de títulos académicos y profesionales, correspondientes a las enseñanzas establecidas en la Ley Orgánica 2/2006, de Educación.* Este real decreto tiene por objeto establecer las normas reguladoras de las condiciones en las que habrá de llevarse a cabo por las Administraciones educativas competentes, la expedición de los títulos correspondientes a las enseñanzas reguladas por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Se señala que los títulos académicos y profesionales acreditativos de la superación de las enseñanzas reguladas en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, con validez en todo el territorio nacional, serán expedidos por la Administración educativa a cuyo ámbito de competencia pertenezca el centro docente en el que se hayan concluido los estudios correspondientes.

– *Real Decreto 641/2009, de 17 de abril, por el que se regulan los procesos de control de dopaje y los laboratorios de análisis autorizados, y por el que se establecen medidas complementarias de prevención del dopaje y de protección de la salud en el deporte.* Pretende el desarrollo reglamentario general de la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre, de protección de la salud y lucha contra el dopaje en el deporte, pues otros aspectos de la misma han sido ya abordados por otros reales decretos. Señala el real decreto que se dicta al amparo de la competencia del Estado relativa a la protección de los intereses que afectan al deporte federado estatal en su conjunto. No parece un título competencial muy riguroso. Por ello, se concreta que el Capítulo I del Título II, y los Capítulos I y III del Título III se dictan al amparo de lo previsto en el art. 149.1.16ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de bases y

coordinación general de la sanidad y legislación sobre productos farmacéuticos, salvo en lo que respecta a los arts. 13 y 14, a los que resulta de aplicación lo dispuesto en el apartado 1 anterior.

– *Real Decreto 1430/2009, de 11 de septiembre, por el que se desarrolla reglamentariamente la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social, en relación a la prestación de incapacidad temporal.* La Ley 40/2007 está vigente desde 2008, sin que la falta de desarrollo reglamentario haya impedido en algunos casos su aplicación. Sin embargo, determinados aspectos de la regulación legal de la incapacidad temporal precisan desarrollo reglamentario urgente para propiciar la total aplicación de la Ley General de la Seguridad Social, en lo que se refiere a las innovaciones introducidas por la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, en esta materia y para que ello se produzca con la mayor seguridad jurídica. Se desarrollan distintos aspectos relacionados con las comunicaciones informáticas, las competencias de control otorgadas a las entidades gestoras una vez agotado el período de doce meses de duración de la situación de incapacidad temporal, para que proceda al pago de la prestación en lugar de hacerlo la empresa; el procedimiento administrativo de revisión, por el Instituto Nacional de la Seguridad Social y a instancia del interesado, de las altas que expidan las entidades colaboradoras en los procesos de incapacidad temporal, etc.

– *Real Decreto 1671/2009, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/ 2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.* Su objeto es desarrollar la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos en el ámbito de la Administración General del Estado y los organismos públicos vinculados o dependientes de ésta, en lo relativo a la transmisión de datos, sedes electrónicas y punto de acceso general, identificación y autenticación, registros electrónicos, comunicaciones y notificaciones y documentos electrónicos y copias. Nos interesa destacar especialmente su ámbito de aplicación que abarca únicamente a la actividad de la Administración General del Estado, así como de los organismos vinculados o dependientes de la misma, a los ciudadanos en sus relaciones con estas entidades y a las relaciones entre órganos y organismos.

Carta de derechos del usuario de servicios de comunicaciones electrónicas: entre telecomunicaciones y protección de consumidores

El Real Decreto 899/2009, de 22 de mayo, por el que se aprueba la carta de derechos de los servicios de comunicaciones electrónicas es aprobado por el Estado al amparo del art. 149.1.21 CE que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de telecomunicaciones. Regula el régimen de protección específica de los usuarios de servicios de comunicaciones electrónicas. En este sentido, manteniendo los derechos existentes, incluye nuevas garantías que regirán sus relaciones con los operadores, elevando el nivel de protección de los titulares. Se indica que, sin perjuicio de las competencias de las competencias de las Comunidades Autónomas sobre protección general de consumidores y usuarios. Sin embargo, no se concreta en limitación alguna de la competencia estatal.

Reales Decretos en materia de agricultura, ganadería y pesca

Como resulta habitual, son numerosos los reales decretos aprobados en esta materia, generalmente en relación a la incorporación de normas europeas.

En agricultura, más allá de diversas normas sobre normas de calidad comercial de las patatas (Real Decreto 31/2009), de apoyo al sector vitivinícola (Real Decreto 244/2009) o sobre fondos y programas operativos de las organizaciones de frutas y hortalizas (Real Decreto 1302/2009) resulta singular el Real Decreto 297/2009, que regula la titularidad compartida de las explotaciones agrarias. Su objeto es promover a efectos administrativos la titularidad compartida de las explotaciones agrarias entre los cónyuges o personas ligadas con una relación de análoga afectividad, inscritas en algún registro público, con los derechos y las obligaciones derivados del régimen de modernización de las explotaciones agrarias y otras normas del sistema de la Política Agraria Común en su aplicación en España y a efectos de extender los beneficios en la cotización a la Seguridad Social previstos en la disposición adicional primera de la Ley 18/2007, de 4 de julio, a las mujeres que ostenten dicha cotitularidad. Esto no afectará a la titularidad civil de la propiedad de las explotaciones, salvo que expresamente los cotitulares sigan para ello las normas civiles y mercantiles de ámbito general e inscriban dicho régimen en el Registro de la Propiedad. Su alcance es que las ayudas, pagos, derechos de producción, primas, cuotas u otras medidas de efecto equivalente que correspondan al titular de la explotación se atribuirán conjuntamente a los cotitulares que hayan comunicado a la administración competente la existencia de dicha cotitularidad, a cuyo efecto será preciso señalar la cuenta conjunta en que deban hacerse efectivos los correspondientes ingresos. El título competencial utilizado por el art. 149.1.1 CE.

En pesca deben reseñarse dos reales decretos importantes, vinculados al proceso de incorporación de normas europeas y sustentados en la competencia estatal sobre la ordenación del sector pesquero. Son el Real Decreto 1822/2009, por el que se regula la primera venta de los productos pesqueros y el Real Decreto 1549/2009, sobre ordenación del sector pesquero y adaptación al Fondo Europeo de la Pesca.

La aplicación de la Ley de Dependencia

En relación con la aplicación de la Ley de Dependencia se han aprobado al inicio del año los habituales reales decretos sobre prestaciones económicas, actualizándose en función del incremento del Índice de Precios de Consumo (Real Decreto 73/2009) y el nivel mínimo de protección garantizado por el Estado, anotándose la cuantía concreta para el año 2009 (Real Decreto 74/2009, modificado por el Real Decreto 99/2009).

Ayudas en materia de vivienda

En materia de vivienda, otro ámbito en el que la competencia del Estado puede colisionar con la competencia autonómica deben mencionarse dos reales decretos con cierta relevancia, aunque se trate de modificaciones de otros precedentes. Por un lado, el Real Decreto 97/2009, por el que se modifica el Real Decreto 1975/2008, sobre las medidas urgentes a adoptar en materia económica, fiscal, de empleo y de acceso a la vivienda; por otro, el Real Decreto 366/2009, por el que se modifica el Real Decreto 1472/2007, por el que se regula la renta básica de emancipación. Señala su exposición de motivos que la experiencia adquirida en los primeros meses de puesta en práctica de la renta básica de emancipación, junto con las nuevas sugerencias y propuestas de las Comunidades Autónomas y de las enti-

dades financieras, en relación con la tramitación, aconsejan realizar determinadas modificaciones en aras de facilitar la gestión de las citadas ayudas. Son, en todo caso, leves modificaciones. Así, se considera adecuado prever que el pago del alquiler por parte del beneficiario de las ayudas se efectúe mediante el cargo de recibos domiciliados en su cuenta, como fórmula alternativa a la prevista hasta el momento, a través de transferencia bancaria. Por otra parte, se modifican los aspectos relativos a la acreditación de la vida laboral del solicitante de la ayuda y a la aportación de la referencia catastral de la vivienda. Por último, se establece un nuevo modelo de impreso de solicitud.

Protección del medio ambiente

En materia de medio ambiente, una materia compartida de especial interés siempre para las Comunidades Autónomas destaca el Real Decreto 1514/2009, por el que se regula la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro. Mediante éste se incorpora al ordenamiento interno la Directiva 2006/118/CE y algunos apartados de la Directiva 2000/60/CE, relativos al estado químico de las aguas subterráneas. Su objeto es establecer criterios y medidas específicas para prevenir y controlar la contaminación de las aguas subterráneas. Acaso la referencia más interesante a nuestro objeto la encontramos en la Disposición final tercera dónde se indica que en el caso de que resulte conveniente para la adecuada protección de las aguas subterráneas el establecimiento de valores umbral para todo el ámbito estatal, el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino elaborará un proyecto que, previa consulta a las comunidades autónomas, será elevado al Consejo de Ministros para su aprobación mediante real decreto.

También en relación a la protección del medio ambiente deben mencionarse algunos reales decretos sobre residuos. En concreto, el Real Decreto 40/2009, por el que se determinan los valores a aplicar para la financiación de los costes correspondientes a la gestión de los residuos radiactivos y del combustible gastado, y al desmantelamiento y cláusura de instalaciones; el Real Decreto 975/2009, sobre gestión de los residuos de las industrias extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por actividades mineras y el Real Decreto 1304/2009, por el que se modifica el Real Decreto 1481/2001, por el que se regula la eliminación de residuos mediante el depósito en vertedero.

Algunas aportaciones en el ámbito de la cultura

En materia de cultura advertimos la aprobación de algunos reales decretos que merecen ser destacados. Especialmente destaca el Real Decreto 1305/2009, que crea la Red de Museos de España. La Red de Museos de España se configura como la estructura destinada a la coordinación de los museos de titularidad y gestión estatal y a la cooperación entre Administraciones públicas en materia de museos, así como a la promoción, mejora y mayor eficacia y eficiencia de cuantos museos e instituciones la conforman. La finalidad de esta Red es fomentar la excelencia a través del mutuo intercambio de proyectos, profesionales e ideas, favoreciendo su relación con los agentes sociales, impulsando su proyección nacional e internacional y reforzando su importante papel en el acceso de los ciudadanos a la cultura. En cuanto a su composición, la Red está integrada por: a) Los Museos Nacionales de titularidad y gestión estatal; b) Los Museos de titularidad y ges-

tión estatal o pertenecientes al sector público estatal adscritos al Ministerio de Cultura y a otros Departamentos Ministeriales. A iniciativa del Ministerio correspondiente se podrá solicitar la inclusión en este anexo de nuevas instituciones. Además, se señala que podrán incorporarse a la Red de Museos de España, de conformidad con los criterios de calidad y excelencia que el Consejo de Museos determine, las instituciones museísticas contenidas en las siguientes categorías: a) Museos de titularidad estatal y gestión transferida a las Comunidades Autónomas, conforme a lo establecido en la disposición adicional primera; b) Museos de titularidad pública autonómica o local, de singular relevancia, previo acuerdo entre la Administración General del Estado y la Administración correspondiente, y previa consulta a la Comunidad Autónoma donde radique el museo de titularidad pública local; c) Instituciones privadas de singular relevancia, previo acuerdo, en su caso, entre la Administración General del Estado y el titular de la institución, y previa consulta a la Comunidad Autónoma donde radique la institución. Por ello, a partir de la entrada en vigor del presente real decreto, el Ministerio de Cultura podrá acordar con cada Comunidad Autónoma la relación de museos de titularidad estatal y gestión autonómica que, de acuerdo a los criterios establecidos por el Consejo de Museos, pueden ser susceptibles de incorporación a la Red de Museos de España.

También debemos mencionar en este ámbito el Real Decreto 1517/2009, por el que se crea el Patronato del Archivo General de Simancas. Se prevé la incorporación al Patronato de diversos representantes de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Así, uno de los vicepresidentes será el título de la consejería de cultura de esa comunidad. También entre los vocales natos se encuentra el titular de la dirección general autonómica que tenga asumidas las competencias en archivos y patrimonio documental, el alcalde de Simancas y el rector de la Universidad de Valladolid y entre los 10 vocales por designación, 2 serán propuestos por la Comunidad Autónoma.

Finalmente, el Real Decreto 1638/2009 ha aprobado el Estatuto de la Biblioteca Nacional de España y el Real Decreto 1790/2009 crea y regula la Comisión Nacional para la conmemoración del centenario del nacimiento de Miguel Hernández.

Estructuras organizativas previstas en los reales decretos

Resalta la gran cantidad de reales decretos que crean estructuras organizativas o de participación del más diverso tipo, o modifican las ya creadas. Tienen incidencia sobre las Comunidades Autónomas pues en algunos casos hacen posible la participación autonómica en las decisiones del Estado, con un alcance variado. No obstante, carecen de un régimen general de funcionamiento. Habremos de atender a cada uno de los supuestos en un somero repaso:

– El Real Decreto 863/2009 modifica el Real Decreto 231/2008, por el que se regula el Sistema Arbitral de Consumo. La importancia de esta modificación es que tiene su origen en sendos requerimientos de incompetencia elevados por los gobiernos de Cataluña y Valencia. El artículo objeto de este requerimiento es el que ahora se modifica.

– El Real Decreto 948/2009, por el que se determinan la composición, las funciones y las normas de funcionamiento del Consejo Estatal para el Patrimonio

Natural y la Biodiversidad, previsto en la Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y la Biodiversidad. Se prevé que un representante de cada Comunidad Autónoma y Ciudad Autónoma forme parte del Consejo con voz pero sin voto.

– El Real Decreto 1676/2009, por el que se regula el Consejo de Defensa del Contribuyente. Tiene por objeto regular la composición y funciones del Consejo para la Defensa del Contribuyente, así como el régimen jurídico de las quejas, sugerencias y propuestas a que se refiere el art. 34.2 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, y el procedimiento para la recepción y tramitación de las que sean presentadas por los legitimados para ello, ya sea como manifestación de su insatisfacción con los servicios prestados por la Administración del Estado con competencias tributarias, ya sea como iniciativas para mejorar la calidad de estos. Las Comunidades Autónomas no participan, ni directa ni indirectamente, en este Consejo.

– Real Decreto 1677/2009, por el que se aprueba el Reglamento del Consejo de Universidades. El Consejo es el órgano de coordinación académica, así como de cooperación, consulta y propuesta en materia universitaria. En el nuevo reglamento no se prevé la participación de ningún representante autonómico, auque si de un representante del Ministerio, con el rango mínimo de Director General.

– Real Decreto 1960/2009, por el que se regulan los Consejos de Residentes Españoles en el Extranjero. Son órganos de carácter consultivo y asesor, adscritos a las oficinas consulares de España. Sus miembros son elegidos por sufragio entre los integrantes del censo de españoles residentes ausentes.

– Real Decreto 487/2009, por el que se modifica el Real Decreto 894/2005, por el que se regula el Consejo de Consumidores y usuarios. Se refiere al Consejo de ámbito estatal.

– Real Decreto 1383/2009, por el que se determina la composición, estructura orgánica y funcionamiento del Consejo Nacional del Agua. Es el órgano superior de consulta y de participación en la materia y permite la participación de las Comunidades Autónomas. De hecho, están representadas la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas, los entes locales a través de la asociación de ámbito estatal con mayor implantación, los organismos de cuenca, las organizaciones profesionales y económicas más representativas de ámbito estatal relacionadas con los distintos usos del agua, las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en el ámbito estatal y las entidades sin fines lucrativos de ámbito estatal cuyo objeto esté constituido por la defensa de intereses ambientales. Entre los vocales se encuentra un representante de cada una de las Comunidades Autónomas, junto a los diversos representantes.

– Real Decreto 1791/2009, por el que se regula el régimen de funcionamiento, competencias y composición del Consejo de Participación de la Mujer. Es un órgano colegiado de naturaleza participativa y de carácter consultivo y asesor, adscrito a la Administración General del Estado, a través del Ministerio de Igualdad. Ha sido creado como espacio de encuentro, de colaboración y cooperación de las organizaciones y asociaciones de mujeres de ámbito estatal y de las Administraciones públicas, para la consecución efectiva del principio de igualdad de

trato y de oportunidades de mujeres y hombres. Las Comunidades Autónomas están mínimamente representadas a través de dos personas designadas por la Conferencia sectorial de igualdad.

Decretos de traspasos

La importancia de los decretos de traspasos en este año radica en que se han aprobado algunos que hacen efectivos los cambios competenciales más trascendentes del Estatuto de Cataluña de 2006. Se ha dicho habitualmente que los nuevos Estatutos, especialmente los de Cataluña y Andalucía, no provocarían un nuevo proceso de traspasos pues las facultades competenciales reconocidas *ex novo* son escasas. Apenas la autorización de trabajo a los extranjeros, la gestión de las cercanías ferroviarias o la inspección laboral. Ya se han producido los traspasos a Cataluña de las dos primeras cuestiones, y la otra ha sido objeto de acuerdo en la Comisión bilateral.

Así, en relación a Cataluña, el Real Decreto 1463/2009, de 18 de septiembre, traspasa funciones y servicios a la Generalitat de Cataluña en materia de autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Cataluña (tras la corrección de errores publicada en BOE de 30 de octubre). En concreto, se traspasan a la Generalitat de Cataluña las funciones que viene desempeñando la Administración General del Estado y los servicios relativos a la iniciación, instrucción y resolución de procedimientos y notificación de resoluciones, así como los procedimientos de recurso administrativo, en su caso, sobre los tipos de autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Cataluña, conforme a la legislación estatal vigente en el momento de la efectividad de este traspaso. Todo ello comprende: a) Recepción de solicitudes de ofertas de trabajo y, en su caso, solicitud a la Dirección General de Inmigración de modificación o reasignación de contingente; b) Verificación de las ofertas; c) Verificaciones de las obligaciones tributarias y Seguridad Social; d) Comprobación de que las ofertas se corresponden con las ocupaciones indicadas en el contingente; e) Valoración de los expedientes y emisión, en su caso, de informe favorable; f) Traslado del expediente a la Administración General del Estado para proseguir su tramitación; g) Resolución de la autorización inicial de trabajo, que se dictará de forma conjunta y coordinada con la resolución sobre la autorización de residencia de la autoridad competente de la Administración General del Estado; h) Notificación a los interesados del procedimiento, incluida la organización o la empresa solicitante y los órganos indicados en la normativa vigente, con excepción de la notificación a los propios trabajadores extranjeros en sus respectivos países; i) Tramitación y resolución del procedimiento de recurso administrativo en su ámbito de competencias, que se resolverá conjunta y coordinadamente con la Administración General del Estado. También se traspasan las funciones que viene desempeñando la Administración General del Estado y los servicios en lo que se refiere a trámites de carácter laboral respecto de las autorizaciones mediante los visados de búsqueda de empleo, de conformidad con la normativa estatal aplicable, que comprenden: a) Recepción de solicitudes y de los contratos de trabajo; b) Resolución sobre las autorizaciones de trabajo; c) Notificación al solicitante y al trabajador.

La Administración General del Estado se reserva las siguientes funciones: 1) La legislación aplicable en materia de autorizaciones de trabajo a los extranjeros; 2) La negociación y celebración de los instrumentos internacionales en el ámbito de extranjería e inmigración y que afecten a regulación de flujos migratorios, incluida la autorización inicial de residencia y trabajo, y la representación en los ámbitos de la Unión Europea o en cualesquiera foros internacionales, bilaterales o multilaterales referidos a inmigración y extranjería, sin perjuicio de las competencias y facultades reconocidas en el Estatuto de Autonomía de Cataluña; 3) En relación con la gestión del contingente de trabajadores extranjeros, la decisión sobre la orientación de las ofertas a determinados países, y la relación con las autoridades de éstos en las fases de preselección y selección en origen, sin perjuicio de que la Generalitat de Cataluña actúe en representación del empleador; 4) La tramitación y resolución de todas aquellas autorizaciones de residencia y trabajo que no constituyen el objeto de este traspaso; 5) En relación con la gestión electrónica de los procedimientos de autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena de los extranjeros, y en coordinación con la Generalitat de Cataluña, el establecimiento de los formatos y estándares comunes que aseguren la interoperabilidad, la seguridad, la conservación y la normalización de la información.

Al tratarse de una actuación conjunta de ambas Administraciones, consecuencia de la «necesaria coordinación» a la que se refiere el Estatuto de Autonomía de Cataluña, resultan especialmente importantes las fórmulas institucionales de cooperación. Así, en relación con la gestión electrónica de los procedimientos se regula el uso de la aplicación informática actualmente implantada, así como el intercambio de información entre ambas Administraciones. A los efectos de asegurar la necesaria coordinación de los órganos competentes de la Administración General del Estado con los de la Generalitat de Cataluña, ambas Administraciones celebrarán un convenio para establecer aquellos órganos u otros instrumentos de colaboración que faciliten la actuación conjunta en la gestión. Además, ambas Administraciones adoptarán las medidas necesarias para asegurar que por un mismo órgano jurisdiccional se conozcan los recursos contencioso-administrativos contra los actos administrativos resolutorios de los procedimientos afectados por este acuerdo de traspaso.

También debe destacarse el Real Decreto 2034/2009, de 30 de diciembre, sobre traspaso a la Generalitat de Cataluña de las funciones de la Administración General del Estado correspondientes al servicio de transporte de viajeros por ferrocarril de cercanías pues ha sido otra de las reivindicaciones competenciales vinculadas al proceso de reforma estatutaria en Cataluña. El acuerdo de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado de 21 de julio de 2009 establece que la Generalitat se subrogará en la posición de la Administración General del Estado en el Contrato-Programa que tiene suscrito con RENFE-Operadora, y remite a un convenio entre la Generalitat de Cataluña, como nueva autoridad ferroviaria en la prestación del servicio de cercanías en Cataluña, y RENFE-Operadora el establecimiento y concreción de las condiciones de gestión y prestación de los servicios. En este sentido, las funciones que asume la Generalitat de Cataluña comprenden la regulación, la planificación, la gestión, la coordinación y la inspección de dicho servicio, así como la potestad tarifaria sobre el mismo, y, en particular: a) La

regulación y ordenación del servicio, incluidas la determinación de su naturaleza jurídica y forma de gestión y, en su caso, la fijación del régimen de compensaciones por las obligaciones de servicio público que se impongan a las empresas operadoras; b) La determinación de los niveles de calidad que deben cumplir las empresas ferroviarias en la prestación de los servicios que tienen encomendados; c) La aprobación previa de los contratos tipos de transporte propuestos por las empresas de transporte ferroviario que afecten a los usuarios del servicio; d) La determinación de los derechos y deberes de las personas usuarias, la autorización de las condiciones de contratación y utilización del servicio y el establecimiento de los procedimientos de reclamación así como la regulación y gestión de los libros de reclamaciones; e) La determinación de las facultades del personal de las empresas ferroviarias para el ejercicio de las funciones inspectoras que se les atribuyan; f) La planificación del servicio en términos de oferta ferroviaria y de su gestión; g) La formalización de los contratos de gestión y, en su caso, contratos programa con las empresas operadoras, el seguimiento de las obligaciones previstas en los mismos y la adopción de las medidas correctoras correspondientes; h) La fijación de los servicios mínimos a establecer en caso de conflicto colectivo en cualquier empresa de transporte ferroviario; i) La aplicación del régimen sancionador por infracciones a la normativa reguladora del servicio y la adopción de las medidas necesarias para asegurar la correcta utilización de los títulos de transporte y evitar el fraude; j) La coordinación de los servicios ferroviarios de cercanías con los restantes servicios de transporte de competencia de la Generalitat de Cataluña y, en su caso, de otras Administraciones públicas de Cataluña, las funciones inherentes a la intermodalidad de éstos servicios y el impulso de las medidas de cooperación que se entiendan necesarias; k) La inspección del servicio ferroviario y de los medios técnicos y de material móvil con los que se prestan en los aspectos vinculados a dicho servicio; l) Las actuaciones encaminadas a verificar el cumplimiento de las condiciones de contratación y utilización del servicio y el respeto al régimen de derechos y deberes de las personas usuarias; m) La determinación de las tarifas y precios aplicables al servicio, así como la articulación de las formulas de adhesión a los sistemas tarifarios integrados y la aplicación de las bonificaciones establecidas respecto a determinados colectivos de usuarios.

Por su parte la Administración General del Estado se reserva las funciones que afectan a la infraestructura de la red ferroviaria de interés general, la licencia de empresa ferroviaria, la regulación de la formación obligatoria y habilitaciones del personal, así como la expedición de títulos, y la seguridad de la circulación ferroviaria, incluyendo tanto la regulación como las funciones ejecutivas correspondientes, así como el establecimiento de las tasas o cánones aplicables.

Por último también en este caso resulta necesaria la coordinación, aunque no lo indique expresamente el Estatuto. A efectos de garantizarla, ambas Administraciones celebrarán convenios de colaboración que faciliten la cooperación y la actuación conjunta en la prestación de los servicios ferroviarios de transporte de viajeros de cercanías en las materias que resulte conveniente y, en todo caso, en lo relativo a la utilización de las infraestructuras, la formación del personal ferroviario, la inspección, la investigación de accidentes y la prestación de otros servicios adicionales, complementarios y auxiliares. La necesaria coordinación entre

la administración de la infraestructura ferroviaria y la prestación de los servicios ferroviarios se plasmará en el Acuerdo entre el Ministerio de Fomento, la Generalitat de Cataluña y el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) para la utilización de la capacidad de la infraestructura ferroviaria de Cercanías de Barcelona.

Menos interés tiene, también en relación a Cataluña, el Real Decreto 247/2009, por el que se amplían los medios traspasados a la Generalitat de Cataluña en materia de provisión de medios materiales y económicos al servicio de la Administración de Justicia

Entre los traspasos a otras Comunidades Autónomas debe destacarse el Real Decreto 3/2009, de 9 de enero, sobre traspaso de funciones de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de investigación y desarrollo científico y técnico, e innovación. En concreto, se traspasan a la Comunidad Autónoma del País Vasco las funciones correspondientes a la investigación y desarrollo científico y técnico e innovación por lo que, en consecuencia, la Comunidad Autónoma asume, en particular y dentro de su ámbito territorial, las siguientes funciones: a) La ordenación, planificación, promoción y fomento de la investigación y desarrollo científico y tecnológico, industrial o de cualquier otra índole, e innovación en el ámbito de las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma del País Vasco; b) La elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento y control de programas y proyectos de investigación, desarrollo e innovación; c) La coordinación de las actividades de investigación y desarrollo científico y tecnológico e innovación que se realicen en el ámbito del País Vasco, sin perjuicio de las facultades que corresponden a la Administración del Estado. También en relación al País Vasco el Real Decreto 2/2009 ha ampliado los traspasos en materia de provisión de medios materiales y económicos para el funcionamiento de la administración de justicia.

En relación a los parques nacionales se han producido ampliaciones de traspasos a distintas Comunidades Autónomas en los que éstos se ubican. Así, el Real Decreto 2035/2009, de 30 diciembre, de ampliación de medios patrimoniales y económicos adscritos al traspaso a la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por el Real Decreto 778/2006, de ampliación de las funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de conservación de la naturaleza (Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido); el Real Decreto 1550/2009, de ampliación de las funciones y servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma de Canarias, en materia de conservación de la naturaleza (Parques Nacionales de Teide, Timanfaya, Caldera de Taburiente y Garajonay) y el Real Decreto 1043/2009, de ampliación de las funciones y servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, en materia de conservación de la naturaleza (Parque Nacional Marítimo-Terrestre del Archipiélago de Cabrera).

Finalmente, el Real Decreto 431/2009 ha traspasado a la Comunidad Valenciana los medios personales adscritos al Hospital General Básico de la Defensa de Valencia.

Estructura de departamentos ministeriales

Se ha producido una importante reestructuración de los departamentos ministeriales en el Real Decreto 542/2009, de 7 de abril. Así, en la actualidad, la Administración General del Estado se estructura en los siguientes departamentos ministeriales: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación; Ministerio de Justicia; Ministerio de Defensa; Ministerio de Economía y Hacienda; Ministerio del Interior; Ministerio de Fomento; Ministerio de Educación, asumiendo las competencias sobre Universidades; Ministerio de Trabajo e Inmigración; Ministerio de Industria, Turismo y Comercio; Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino; Ministerio de la Presidencia; Ministerio de Política Territorial; Ministerio de Cultura; Ministerio de Sanidad y Política Social; Ministerio de Vivienda; Ministerio de Ciencia e Innovación; Ministerio de Igualdad. En virtud de esta reestructuración, quedan suprimidos los Ministerios de Educación, Política Social y Deporte, siendo asumidas sus competencias por los Ministerios de Educación, Sanidad y Política Social y Presidencia del Gobierno respectivamente; Administraciones Públicas, trasladándose sus competencias al Ministerio de Política Territorial, salvo, como se ha indicado, la competencia sobre función pública, que depende ahora del Ministerio de la Presidencia; y Sanidad y Consumo, cuyas competencias quedan incorporadas al Ministerio de Sanidad y Política Social, incluido Consumo. El Real Decreto 640/2009, de 17 de abril, desarrolla la estructura orgánica básica de los distintos Ministerios.

En relación al cambio que más nos interesa, al nuevo Ministerio de Política Territorial le corresponde la preparación y ejecución de la política del Gobierno en materia de relaciones con las Comunidades Autónomas y las entidades que integran la Administración local. Asimismo, promoverá la cooperación del Gobierno con dichas administraciones. Le corresponde, además, la preparación y seguimiento de la Conferencia de Presidentes. No tiene, por el contrario la competencia sobre función pública en cuanto la Secretario de Estado para la Función Pública pasa a depender del Ministerio de la Presidencia. En otro ámbito, también resulta relevante recordar que la competencia sobre Universidades se incorpora al Ministerio de Educación desde el de Ciencia e Innovación. La estructura orgánica de los distintos Ministerios en los que se han producido modificaciones se recoge en los Reales Decretos 1037 a 1042/2009, además del 1086/2009.

En cuanto a las Vicepresidencias, la nueva estructura de tres Vicepresidencias queda regulada en el Real Decreto 543/2009. En este sentido, corresponde a la Vicepresidencia Primera del Gobierno, que coincide en su titular con el Ministerio de Presidencia, el ejercicio de las funciones que le encomiende el Presidente del Gobierno, así como la presidencia de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios; a la Vicepresidencia Segunda, que coincide en su titular con el Ministerio de Economía y Hacienda, el ejercicio de las funciones que le encomiende el Presidente del Gobierno, así como la presidencia de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos y a la nueva Vicepresidencia Tercera del Gobierno, que coincide en su titular con el Ministerio de Política Territorial, el ejercicio de las funciones que le encomiende el Presidente del Gobierno, así como la presidencia de la Comisión Delegada del Gobierno para Política Autonómica.

CONVENIOS DE COLABORACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS

María Jesús García Morales

Los convenios de colaboración son la parte más visible de las relaciones intergubernamentales en cualquier sistema políticamente descentralizado y, normalmente, son también el producto de otros órganos de cooperación. En 2009, se confirma, un año más, que estamos ante un sector fuertemente rutinizado donde las novedades son escasas sobre todo en la dimensión vertical. Por el contrario, en las relaciones horizontales sí se detectan cambios en los últimos años que se constatan en 2009 y que pueden representar un importante punto de inflexión en la actividad convencional en el Estado autonómico.

Convenios entre el Estado y las comunidades autónomas

De nuevo, clara continuidad del convenio-tipo de suscripción generalizada con contenido eminentemente financiero

No hay duda de que los convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas son el instrumento de cooperación preferido y permanente entre ambas partes. La continuidad en las dinámicas de la actividad convencional se manifiesta en el volumen de convenios, así como en sus funciones y ámbitos. En la línea de años anteriores, el volumen de convenios verticales en 2009 se halla sobre el millar (en concreto, más de 900 convenios publicados en BOE). Ese elevado número está íntimamente relacionado con las funciones de esta técnica de cooperación en nuestro sistema. Un año más, todos esos convenios responden en gran parte a un convenio-tipo de suscripción generalizada por todas o la mayoría de las Comunidades Autónomas de forma bilateral con el Estado que sirve para desarrollar en las Comunidades Autónomas un mismo plan o programa normalmente presentado o acordado en Conferencia Sectorial. La técnica del convenio-tipo se halla, pues, claramente implantada en España, parece difícil que se vaya a renunciar a ella, y puede afirmarse que constituye ya uno de los rasgos característicos de actividad convencional en el Estado autonómico. El recurso al convenio-tipo de suscripción generalizada afianza dos notas más de la actividad convencional en España: la homogeneidad de acciones pactadas y el contenido eminentemente financiero de dicha actividad. Aunque los convenios, permiten *a priori* actuaciones heterogéneas, en realidad, en el Estado autonómico sirven para desarrollar unas líneas de acción homogéneas (un misma línea de acción concertada en un ámbito) pero, a la vez en sectores enormemente variados (así, servicios sociales, educación, sani-

dad, vivienda, medio ambiente, comercio, nuevas tecnologías, estadística, administración de justicia e, incluso, defensa). Además, los convenios verticales tienen un contenido financiero (al menos, el 70% cada año), pues sirven mayoritariamente para determinar las cuantías que deben aportar el Estado y las Comunidades Autónomas para realizar programas comunes, cuya financiación procede en muchos casos –no en todos– de la distribución de un crédito estatal en Conferencia Sectorial. Se confirma, también, un año más, la tendencia a la cofinanciación que se viene comentando en estas crónicas y que convierte a los convenios verticales en un instrumento creciente de planificación mixta en sectores, en muchos casos, de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas.

«Nuevos» convenios-tipo que se suman al sustrato de convenios anuales: en particular, programas y planes en materia de educación, sanidad, medio rural, vivienda y nuevas tecnologías

Si los convenios verticales en España tienen un contenido eminentemente financiero, no es extraño que los mismos programas se repitan cada año. Hay una clarísima vinculación del convenio al ejercicio presupuestario, de modo que cada anualidad deben volver a suscribirse convenios verticales para dotar al año en curso de financiación para el programa convenido. De este modo, más que novedades cada año vemos convenios «clásicos» que llevan suscribiéndose desde los años ochenta (claramente, en materia de servicios sociales: los convenios sobre prestaciones sociales de las Corporaciones locales, pueblo gitano o ayuda a la infancia), convenios «más nuevos», con menos trayectoria, pero que tienden a consolidarse en el tiempo tras su aparición en el panorama cooperativo (caso de los convenios en materia de inmigración, en particular, de acogida de inmigrantes y refuerzo educativo de la población escolar, para la implantación de las nuevas tecnologías, como los relativos al Plan Avanza, o de los convenios para el desarrollo de la Ley de la Dependencia) o convenios «nuevos» que claramente son la excepción en el panorama convencional de cada año. Entre esos convenios «nuevos» en 2009 pueden mencionarse dos casos que desarrollan los programas: «Educa3» y «Escuela Web. 2.0». En materia educativa son varios los programas que se llevan a cabo ya entre el Estado y las Comunidades Autónomas (así, Plan Proa o ayudas para bibliotecas escolares), a los que en 2009 se han sumado los convenios referenciados. En realidad, el Plan «Educa3» es un programa aprobado por el Consejo de Ministros en 2008 que se refleja en la actividad convencional de 2009. Se trata de un programa integral de impulso a la creación de nuevas plazas educativas para niños de cero a tres años, que supondrá una inversión total de 1.087 millones de euros entre 2008 y 2012 en régimen de cofinanciación entre el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, y las Comunidades Autónomas. Más que un programa nuevo se trata de una nueva edición de un programa de larga trayectoria como era el de ayuda a la infancia (cero-tres años). Por su parte, el programa «Escuela 2.0» también representa una novedad en el panorama convencional de 2009. Se trata de un programa global de innovación educativa que prevé la transformación en los próximos cuatro años de las aulas tradicionales de 5º y 6º de Primaria y 1º y 2º de Secundaria en aulas con infraestructuras digitales para el docente y para el profesor. Dicho programa cuenta con un total de dos-

cientos millones de euros en régimen de cofinanciación entre el Ministerio de Educación y las Comunidades Autónomas para 2009, una tendencia que, como antes se ha señalado, se confirma de nuevo en este año y en ámbitos competenciales de las Comunidades Autónomas. Además de educación, en los últimos años, sanidad es también un sector donde se registra una importante actividad convencional vertical en régimen de cofinanciación. La aprobación del Plan de Calidad del Sistema Nacional de Salud ha previsto diversas estrategias que se están llevando a cabo a través de convenios entre el Ministerio y las diversas Comunidades Autónomas (por ejemplo, impulso de prácticas seguras en centros sanitarios). En 2009, aparecen los Convenios para el Pilotaje de Historia Clínica Digital y los Convenios trilaterales entre Ministerio de Sanidad, Red.es y diversas Comunidades Autónomas para el desarrollo de servicios públicos digitales en el Sistema Nacional de Salud, programa «Sanidad en Línea. Fase II». En el primer caso, el objeto del convenio es regular las condiciones de colaboración entre ambas partes para la realización de un estudio piloto de intercambio de todos aquellos documentos electrónicos e imágenes médicas definidas en el proyecto Historia Clínica Digital del Sistema Nacional de Salud (HCDNS), mientras que en el segundo se da continuidad al programa Sanidad en Línea, iniciado en 2006, para consolidar e integrar la información sanitaria más relevante para el ciudadano, así como extender el uso de la receta electrónica. En la actividad convencional de 2009 aparecen también como novedad los convenios suscritos entre el Estado y las Comunidades Autónomas con el fin de poner en marcha la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural. Dicha Ley potencia los convenios verticales y los convierte en la pieza cooperativa para la ejecución del Programa de Desarrollo Rural Sostenible. Estos convenios pretenden servir de referencia y orientación a la puesta en marcha de la ley, tanto en lo que se refiere a la elaboración y desarrollo del primer Programa de Desarrollo Rural Sostenible, como para la posterior elaboración y ejecución de los Planes de Zona Rural mediante los que el Programa debe desarrollarse. Un convenio-tipo que debe remarcarse este año es el que ha propiciado los convenios entre el Estado y la mayoría de las Comunidades Autónomas de ejecución del Plan de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, un Plan aprobado en Consejo de Ministros mediante el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre. Tanto las cuantías de la financiación comprometida, como la importancia que en sí misma tiene la vivienda en nuestro país, sitúan a estos convenios como un poderoso instrumento para llevar a cabo políticas públicas concertadas en esta materia. Una última novedad destacable en 2009 es el Convenio marco entre el Ministerio de Turismo y Comercio y diversas Comunidades Autónomas para la ejecución del Plan Nacional de Transición a la Televisión Digital Terrestre (TDT), un programa de actuación para un cese ordenado y coordinado de las emisiones de televisión con tecnología analógica que garantice el tránsito pleno a la TDT antes del 3 de abril de 2010. Al igual que en los otros supuestos, las actuaciones pactadas se financiarán conjuntamente. Posiblemente, este convenio sea uno de los pocos que no se vayan a repetir en el tiempo, a diferencia de lo que sucede con buena parte de los instrumentos convencionales verticales, pues desarrolla un Plan que por su propia naturaleza, la «desconexión» analógica, tiene una fecha final.

La repetición de convenios ¿necesidad o inercia?: sobre el déficit de seguimiento y evaluación de la actividad convencional

En cualquier caso, la tónica general es el mantenimiento de programas existentes y la excepción los convenios que representan una novedad. Raramente se prescinde de renovar un programa, no es habitual que se supriman convenios-tipo, y muchos convenios más que nuevos acuerdos son actualizaciones de programas existentes bajo otra designación. Ante esa situación cabe preguntarse cuántos de esos convenios responden efectivamente a una necesidad real de cooperación o cuantos obedecen a una inercia iniciada hace años que quizá no se ha revisado nunca. Se ha señalado en crónicas anteriores que el seguimiento de los convenios es una auténtica *terra incognita* de la acción pública. Poco conocemos de la vida de un convenio hasta su firma. Sabemos de los compromisos adquiridos si el convenio recibe publicidad en los medios oficiales. Sin embargo, una vez firmado y publicado un convenio, resulta muy complicado saber qué porcentaje de estos acuerdos se cumplen y cuál es el rendimiento de esta técnica. La abundante repetición año tras año de los mismos programas sugiere la necesidad de una mayor evaluación de los programas que se articulan a través de convenios para saber qué líneas de actuación hay que mantener, cuáles podrían suprimirse o qué nuevas líneas de cooperación deben abrirse. A ello cabe añadir que la mayor parte de los convenios prevén comisiones de seguimiento paritarias de composición mixta y bilaterales entre las dos partes suscriptoras del convenio. Ahora bien, no es fácil saber el funcionamiento real o, incluso, si se ha producido la constitución de dichas comisiones. La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, prevé que, cuando se cree un órgano mixto de vigilancia y control, éste resolverá los problemas de interpretación y cumplimiento que puedan plantearse al respecto (art. 6.3), pero no sabemos si esa función *ex lege* se ejerce en la práctica. Además, no se suelen prever instrumentos multilaterales, lo cual no deja de ser paradójico, pues, como se acaba de decir, muchos convenios obedecen a programas multilaterales. Excepcional es el caso del Convenio de colaboración, registrado en 2009, entre el Ministerio de Vivienda y varias Comunidades Autónomas para aplicación del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 donde se prevé una Comisión Bilateral de Seguimiento y además una Comisión Multilateral de Seguimiento del Plan, integrada por los Directores Generales competentes en materia de vivienda de las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas y del Ministerio de Vivienda. Dicha previsión puede generalizarse a otros casos con la obligación adicional de que dichas comisiones presenten informes sobre el seguimiento del convenio que tienen encomendado.

El papel de las nuevas Comisiones Bilaterales en el impulso y seguimiento de instrumentos convencionales: el acuerdo de la Comisión Bilateral Aragón-Estado

No sólo la repetición de convenios año tras año invita a la reflexionar sobre el seguimiento y la evaluación que debe tener este tipo de acción pública. Los nuevos Estatutos han previsto Comisiones Bilaterales con rango estatutario como plata-

formas inespecíficas donde uno de los temas tratados en esta nueva etapa como Comisiones estatutarias ha sido justamente el impulso y evaluación de la actividad convencional entre ambas partes. Dicha línea de acción fue iniciada por la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, tal como se dio cuenta en esta misma crónica en 2007. Durante 2009, la Comisión Bilateral Aragón-Estado ha seguido la línea abierta por su equivalente con Cataluña y, en su seno, se ha formalizado un acuerdo entre el Estado y la Comunidad Autónoma aragonesa para el intercambio de información sobre los convenios verticales firmados y vigentes donde participa Aragón. Una vez efectuado dicho intercambio, se procederá a elaborar un estudio anual en el que analizarán los convenios suscritos (*Fuente: Dirección General de Desarrollo Estatutario. Gobierno de Aragón*). Tanto el Estatuto catalán, como el Estatuto aragonés, han previsto Comisiones Bilaterales entre cuyas funciones se halla la mejora la colaboración entre el Estado y la Comunidad y, además, las Comisiones Bilaterales son plataformas inespecíficas donde –más allá del listado de las funciones que se enumeren y como suelen prever los propios Estatutos– es posible tratar cualquier tema de interés para ambas partes. El acuerdo adoptado en la Comisión Bilateral Aragón-Estado se trata de un paso importante, ya que cualquier impulso o mejora de la colaboración exige primero saber qué líneas de colaboración existen, cosa que no siempre es fácil en materia convencional, dado que el volumen de convenios ha adquirido unas dimensiones muy considerables y se trata de un ámbito fuertemente sectorializado, donde muchas veces un convenio no sale del Departamento que lo suscribe. Además, dicha actuación confirma que el intercambio de información en esta materia se erige como uno de los campos de actuación de las nuevas Comisiones Bilaterales, cuya efectividad deberá demostrarse con el cumplimiento de dichos acuerdos y con la elaboración de los informes a los que las partes se han comprometido.

Los convenios verticales como instrumento de cierre competencial en los nuevos Estatutos

Aunque las previsiones sobre cooperación en los nuevos Estatutos se han asociado a las Comisiones Bilaterales, los nuevos textos contienen previsiones novedosas que van más allá de dichas Comisiones. Entre esas previsiones, es preciso mencionar las relativas a los convenios verticales como instrumento de actuación en sectores concretos. Los convenios entre la Comunidad Autónoma y el Estado aparecen en los nuevos Estatutos no sólo desde una perspectiva instrumental general, esto es, en cuanto instrumento de relación entre ambas partes, sino también en cuanto instrumento en el sector. Esas previsiones se hallan en los títulos sobre competencias. Hay, pues, una importante apertura en los nuevos Estatutos a la cooperación en el ejercicio de competencias en ámbitos concretos. Sin duda, donde se registra mayor presencia de los convenios verticales es en los Estatutos catalán y andaluz, plagados de múltiples disposiciones donde el convenio se prevé como instrumento de participación en competencias estatales. En esos casos, el convenio aporta mucho más que un mero informe, pues implica un grado de vinculación más intenso entre las partes y, con ello, una mayor garantía de que el Estado deberá tener en cuenta a la Comunidad con la que debe pactar la actuación en dicho sector. Desde 2006, momento en que se inicia la oleada de

los llamados nuevos Estatutos, la incidencia de esas previsiones en la praxis convencional se proyecta todavía tímidamente. Uno de esos casos es el convenio suscrito entre el Consejo de Seguridad Nuclear y la Generalitat de Cataluña sobre situaciones de emergencia radiológica cuyo objeto es establecer un protocolo para el intercambio de información y la colaboración en la planificación, preparación y respuesta ante situaciones de emergencia radiológica. Con la suscripción de dicho convenio –negociado en el seno de la Comisión Bilateral– se da cumplimiento al art. 132.4 del Estatuto catalán, donde se prevé que la Generalitat participa en la ejecución en materia de seguridad nuclear en los términos que se pacten en los convenios o, en su caso, las leyes.

El desarrollo del mandato de regulación legal del régimen de los convenios en los nuevos Estatutos

Más allá de las previsiones sobre los convenios verticales en cuanto a técnica de cooperación, algunos nuevos Estatutos prevén un mandato al legislador para que establezca el régimen jurídico de los convenios de la Comunidad con el Estado. Tal es el caso del Estatuto catalán de 2006 y del Estatuto de Aragón de 2007. Los Gobiernos de ambas Comunidades Autónomas han elaborado durante 2009 anteproyectos de leyes en cumplimiento de dicho mandato estatutario que no sólo regulan los convenios con el Estado, sino también con otras Comunidades Autónomas. Con la cautela de que se trata de textos todavía no aprobados por las respectivas Cámaras, en Aragón se ha elaborado un anteproyecto de Ley de Convenios, donde se abordan, entre otros extremos, el ámbito subjetivo y objetivo de los convenios, la delimitación de la figura del convenio (vinculación jurídica) frente a los protocolos (vinculación política), la proclamación de principios informadores de la colaboración convencional, la publicidad como elemento esencial de transparencia en la actividad convencional, así como sistemas de seguimiento y evaluación de la misma. En el caso de Cataluña, el Gobierno catalán aprobó el 1 de diciembre de 2009, el Anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico y de Procedimiento de las Administraciones Públicas de Cataluña o en fase de tramitación por el procedimiento de urgencia en el Parlamento catalán (BOPC núm. 598 14.12.2009). Dicho proyecto se ha decantado por una regulación de los convenios en el Título X y, por tanto, por una regulación de esta figura dentro de un cuerpo legal más amplio, en lugar de por una ley específica de convenios. El texto catalán regula la delimitación del convenio (vinculación jurídica) frente a protocolo (compromisos políticos), prevé el cuerpo supletorio en caso de dudas o lagunas (los principios de la legislación sobre contratos), estipulaciones de forma y contenido, y requisitos de procedimiento (en especial, el requisito de un informe preceptivo del Departamento al que se adscribe el Registro de Convenios de la Generalitat). Más allá de regulaciones materiales, por ahora, el Anteproyecto de Aragón y el Proyecto catalán representan dos opciones regulatorias diversas: el Proyecto catalán parece seguir la de la propia Ley estatal 30/1992 dentro de la cual se halla la normativa básica de los convenios verticales en España, mientras que el Anteproyecto de Aragón representa una opción más novedosa al encarar el mandato estatutario de regular el régimen de esta técnica en una ley específica de convenios.

10º aniversario de la Ley 4/1999, de reforma de la Ley 30/1992, Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo común

Al hilo de las normas que regulan el régimen jurídico de los convenios, en 2009 se cumplen 10 años de la Ley estatal 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. A lo largo de estos años, en alguna ocasión se ha propuesto una Ley de la Cooperación, sin que dicha alternativa haya llegado nunca a presentarse como proyecto de ley. En cualquier caso, un aniversario siempre es una oportunidad de hacer un breve balance de qué ha supuesto dicha reforma. Por lo que respecta a los convenios, la Ley 4/1999 perfiló dos grandes aspectos del régimen de los convenios: por un lado, la modificación correspondiente a la atribución a los titulares de los Departamentos ministeriales y a los Presidentes o Directores de organismos públicos de la competencia para la formalización de convenios de colaboración; y, en segundo término, una importante clarificación en la terminología del pacto a suscribir en función del tipo de compromisos que las partes pretenden asumir, de modo que, desde 1999 –y por ley–, el nombre de Protocolo General se reserva para aquellos pactos que se limiten a establecer pautas de orientación política o a fijar el marco general y la metodología para el desarrollo de una colaboración entre las partes. Hasta 1999, en la praxis cooperativa, la palabra «convenio» era poco menos que un cajón de sastre donde cabían pactos de naturalezas bien distintas. La reforma de 1999 introdujo ya un criterio legal a la hora de designar los pactos que durante todos estos años ha servido para clarificar algo la naturaleza pactada. Ahora bien, pese a la claridad de la ley, la praxis convencional no se ha seguido siempre en este punto. En la práctica, los Protocolos Generales no suelen ser una figura tan recurrente como los convenios de colaboración que los desarrollan. En 2009, se registran poco más de un par de Protocolos Generales (Protocolo General entre la Administración General del Estado, a través del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino y el Principado de Asturias en materia de desarrollo rural sostenible, o el Protocolo General entre el Ministerio del Interior y la Junta de Andalucía para cooperación en materia de ordenación del territorio y urbanismo). Sin embargo, múltiples convenios específicos traen causa de Protocolos Generales suscritos en años anteriores, de forma que los Protocolos Generales no sólo suelen ser la antesala de un convenio con compromisos jurídicamente vinculantes, sino un instrumento que propicia una importante cooperación ulterior entre ambas partes. Más allá de aspectos introducidos por la reforma de 1999, la Ley 30/1992, tras diecisiete años de vigencia y con las leves modificaciones introducidas en materia de convenios hace una década, ha contribuido a interiorizar en las legislaciones autonómicas un régimen de los convenios y continúa siendo la norma básica en esta materia con una regulación de mínimos que, en la práctica, aunque perfectible, ha contribuido a ordenar la naturaleza, los extremos y el contenido de un convenio. Sin embargo, sigue siendo una norma no siempre cumplida respecto a la publicidad de los convenios que prevé (sin duda, tras su aprobación se han incrementado los niveles de publicidad que había hace años, pero sigue habiendo convenios sin publicar o publicados con mucho retraso) y escasamente aplicada en figuras como el Convenio de Conferencia Sectorial, que permite una suscripción multilateral, pero que no se usa apenas en nuestro sistema.

La actividad convencional ¿un sector «pacífico»?: la visualización de problemas con el conflicto jurisdiccional

Aparentemente, los convenios verticales son un sector pacífico, con escasos conflictos, lo que parece denotar un alto grado de cumplimiento y de satisfacción de las partes, más aún si buena parte de los convenios se repiten año tras año. Sin embargo, posiblemente hay más problemas de los que son «visibles». Las discrepancias en la ejecución de un convenio vertical normalmente sólo tienen visibilidad si se formaliza la controversia jurisdiccionalmente. En 2009, la sentencia de la Audiencia Nacional, de 19 de febrero de 2009, resuelve uno de los pocos casos en los que la actividad convencional entre el Estado y las Comunidades Autónomas se somete a un órgano jurisdiccional. Dicha sentencia resuelve el conflicto generado con motivo de un Convenio suscrito entre el Ministerio de la Presidencia y la Comunidad balear, en 1998, para la creación de un Centro de Investigación y Tecnologías Turísticas de la Comunidad de las Islas Baleares. En 2003, dos resoluciones de la Secretaría de Política Científica y Tecnológica establecen el reintegro de la cantidad de 480.809,68 euros abonada por el Estado y la obligación de reintegro en el importe de la cantidad transferida al inicio de la vigencia del convenio, así como la anulación de las subsiguientes anualidades pactadas. La Comunidad interpone recurso contencioso-administrativo interpuesto ante la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo contra dichas resoluciones. La Audiencia Nacional da la razón a la Comunidad Autónoma y entiende que procede a la misma reclamar todas las prestaciones económicas que corresponden al Ministerio de la Presidencia. El tema principal que aborda el Tribunal en este pronunciamiento es el de la vigencia y cumplimiento del convenio objeto de la controversia. La Audiencia Nacional entiende que la Comunidad balear incurrió en un ligero retraso en la ejecución de las obras, del que estaba informado la Administración del Estado, y que, aun existiendo cumplimiento tardío por parte de la Administración balear de las obligaciones asumidas en el convenio, sin que exista fuerza mayor justificada, ni modificación del calendario inicialmente pactado, ello no puede avalar el reintegro de las cantidades adelantas por el Estado y que no se abonen las pendientes por su parte, ya que ello rompería el equilibrio de las prestaciones comprometidas y sería desproporcionado dentro del tenor literal del propio convenio de colaboración y de la finalidad por él perseguida.

Convenios entre comunidades autónomas

La actividad convencional entre Comunidades ante el Senado: un crecimiento sostenido y un problema que se repite ¿quién comunica el convenio a la Cámara?

Durante 2009 se han comunicado al Senado a los efectos del art. 145.2 CE cinco convenios sobre sectores muy diversos. Uno, el Convenio de colaboración entre la Comunidad Autónoma de La Rioja y la Comunidad Autónoma de Cantabria sobre trasplante hepático, cardiaco y pulmonar. En segundo lugar, el Convenio de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria y Castilla y León para la prevención y extinción de incendios forestales. En tercer término,

consta el Convenio de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla y León, y Principado de Asturias, para la gestión coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa. Y, por último, se han comunicado a la Cámara alta dos convenios más suscritos por las seis Comunidades Autónomas con nuevos Estatutos de autonomía para la coordinación de sus redes de centros de acogida a la mujer víctima de violencia de género, así como para el reconocimiento recíproco de las licencias de caza y de pesca recreativa en aguas interiores. Por lo pronto, estos datos de la actividad convencional entre Comunidades Autónomas muestran que en los últimos cinco años siempre se ha comunicado algún convenio horizontal al Senado. 2009 está lejos del hito de convenios comunicados que supuso el año anterior (hasta una total de diez), pero se mantiene un ritmo de comunicación que, por lo menos, supone un signo de normalidad en la relaciones de cooperación en España, pues ha habido periodos donde no se han comunicado convenios interautonómicos a la Cámara aunque se formalizaban pactos entre Comunidades Autónomas. Como se decía, esa colaboración entre Comunidades Autónomas en el Senado no sólo refleja una colaboración entre Comunidades Autónomas cada vez más visible –y también más ajustada a la realidad (como se sabe y se volverá sobre ello, los pactos entre Comunidades Autónomas son más que los que se comunican al Senado)–, sino también un menor temor a comunicar al Senado y con ello una mayor normalidad institucional en el cumplimiento de un requisito –como es la comunicación de los convenios horizontales– impuesto por la Constitución. Los datos de la colaboración convencional comunicada al Senado también ponen de manifiesto la consolidación de unos ámbitos especialmente propicios para la cooperación horizontal como la asistencia sanitaria y específicamente la extinción de incendios. Se trata de una cooperación «de urgencia» ante una catástrofe natural que no entiende de fronteras entre Comunidades Autónomas y, sin duda, no sólo un ámbito propicio para la formalizar la cooperación entre Comunidades Autónomas limítrofes, sino el ámbito por excelencia para ello en el Estado autonómico. Los datos de la actividad convencional comunicada al Senado en 2009 –visibles en su página Web y publicados en BOCG– revelan también una importante descoordinación entre Comunidades Autónomas a la hora de comunicar un convenio a la Cámara alta. En concreto, el convenio entre las Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla y León, y Principado de Asturias, para la gestión coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa se ha remitido al Senado por las Cortes de Castilla y León en 2009 para su comunicación, si bien tres años antes ya lo hizo el Parlamento de Cantabria (en 2006, y en la anterior VIII Legislatura), de modo, una vez comunicado este mismo convenio al Senado, de nuevo en 2009, se archivó y se hizo saber al Parlamento remitente su tramitación en 2006. Durante 2009, tal y como se da cuenta en la crónica del Senado de este mismo *Informe* también se han enviado dos convenios más suscritos por la Junta de Galicia y la Junta de Castilla y León en materia sanitaria ya tramitados el año anterior, en 2008, de modo que la Mesa del Senado ha evitado la duplicidad en la tramitación. Sin duda, estos casos ponen de manifiesto un problema ya conocido, como es la falta de coordinación entre las partes suscriptoras de un convenio horizontal a la hora de decidir quién remite el convenio a la Cámara. Y es que no es la primera vez que suceden estos episodios. En esta misma crónica, en 2007, se daba cuenta de cómo el Convenio entre las Comunidades Autónomas de Madrid y Castilla y León

para la ejecución de una política conjunta en materia de transporte público regular de uso general de viajeros por carretera, así como de transporte por ferrocarril se había remitido ya el año anterior, en 2006. Tal y como se ha mantenido en otras crónicas, sería conveniente que las partes pactaran no sólo el tipo de pacto que desean formalizar y su contenido, sino también quién de ellas lo envía al Parlamento, y así lo determinen incluso en el propio texto del convenio. Resulta también importante la existencia dentro del Gobierno y Administración de cada Comunidad de una unidad encargada de remitir los convenios a los respectivos Parlamentos, a fin de garantizar el cumplimiento de tales obligaciones. Dicha función bien podría encomendarse a los Registros de Convenios en las Comunidades Autónomas. Se trata de un problema importante que puede y debe resolverse para evitar la duplicidad en la tramitación de un convenio, una cuestión nada anecdótica que, además, resultará tanto más evidente cuanto más se incremente el número de comunicaciones de convenios horizontales al Parlamento central.

Una novedad importante: convenios multilaterales horizontales surgidos de los Encuentros entre Comunidades Autónomas

En julio de 2008 se iniciaron reuniones entre las Comunidades Autónomas con nuevos Estatutos que se han ido institucionalizando en los llamados «Encuentros» de Comunidades Autónomas. Dichos Encuentros se han revelado como un magnífico foro para proponer convenios de colaboración entre las Comunidades Autónomas con alcance multilateral. Justamente, del III Encuentro en Valladolid, el 23 de febrero de 2009, surgieron los ya comentados convenios horizontales firmados por las seis Comunidades Autónomas con nuevos Estatutos y comunicados durante este año al Senado (suscritos por Comunidad Valenciana, Cataluña, Islas Baleares, Aragón y Castilla y León). Esa línea se ha mantenido en el IV Encuentro, celebrado en Valencia, el 29 de junio de 2009, de donde surgieron tres propuestas más de convenios horizontales en materia de sanidad: uno, para el reconocimiento recíproco de certificados de formación de manipuladores de alimentos, otro, para aplicadores de tatuajes y piercings y, un tercero, sobre cursos de formación del personal que realiza operaciones de mantenimiento higiénico-sanitario de las instalaciones de riesgo de la legionelosis. Asimismo, del V Encuentro, celebrado en Barcelona el 16 de noviembre de 2009 –el último de los Encuentros correspondiente al año 2009– han surgido dos propuestas más de Convenios: uno, para facilitar acciones conjuntas en materia de turismo, y, otro, para homologar las licencias de fabricantes de productos sanitarios a medida. De este modo, en 2009, se registran hasta siete convenios que pueden surgir de los Encuentros entre Comunidades Autónomas, lo cual permite ver la estrecha relación entre la existencia de plataformas de colaboración y la actividad convencional: si existen plataformas estables de encuentro, hay más cooperación horizontal formalizada a través de convenios. Los convenios verticales son normalmente un producto del trabajo de las Conferencias Sectoriales. La ausencia de circuitos y estructuras entre Comunidades Autónomas formalizadas ha dificultado la existencia de convenios entre ellas y más aun con carácter multilateral. Estos siete convenios se han firmado por seis Comunidades Autónomas. Nunca antes en el

Estado autonómico se había firmado un convenio por tantas Comunidades. Cabe destacar que se trata, además, de Comunidades Autónomas gobernadas por partidos de signo distinto, de modo que estos convenios prueban que es posible cooperar por encima de diferencias partidistas si se seleccionan bien los temas objeto de colaboración. Normalmente, se trata de cuestiones muy técnicas, algo que favorece el acuerdo y cuestiones donde las Comunidades han encontrado un espacio de cooperación en beneficio del ciudadano. Buena parte de los convenios surgidos de los Encuentros entre Comunidades Autónomas tienen por objeto el reconocimiento mutuo entre las Comunidades firmantes de licencias o títulos expedidos en una de ellas, lo que puede contribuir a eliminar obstáculos absurdos e incompresibles para un ciudadano. Posiblemente, el caso que mejor ilustra esta situación y que ha visualizado mejor que ningún otro la necesidad de un ejercicio concertado de las competencias, en beneficio del ciudadano sea el convenio horizontal en materia de reconocimiento recíproco de las licencias de caza y pesca recreativa en aguas interiores, pues, hasta su suscripción, los ciudadanos que obtenían un permiso de caza o pesca en una Comunidad debían solicitar otro si deseaban practicar dicho deporte en otra Comunidad distinta de aquella en la que la habían obtenido. Dicho convenio también ha mostrado un espacio especialmente propicio para la cooperación convencional, como la asunción de efectos de actos de otras Comunidades Autónomas, que muestra y abre un camino que puede ampliarse a otros muchos ámbitos con efectos simplificadores que facilitan la vida de los ciudadanos.

La colaboración convencional horizontal real más allá de los convenios comunicados al Senado

Como cada año, en 2009, se detecta de nuevo la fractura que existe entre la cooperación convencional «oficial» comunicada al Senado y la actividad convencional «real». Es un secreto a voces que la colaboración entre Comunidades Autónomas es muy superior a los convenios que se remiten al Senado, que son sólo una pequeña parte de los múltiples pactos interautonómicos. Resulta muy difícil saber el alcance de esa cooperación, pero los Registros de Convenios en las Comunidades Autónomas y los medios de comunicación dan cuenta de una buena parte de dicha actividad. Resulta de la máxima importancia el trabajo de los Registros de Convenios en las Comunidades Autónomas, cuya labor está permitiendo ver un tipo de cooperación interautonómica que difícilmente puede llamarse ya «sumergida», pues algunos de estos Registros son además registros públicos y con una publicidad universal en aquellos casos en los que su acceso telemático es posible. Un año más, los datos que sistematiza el Registro de Convenios de la Generalitat de Cataluña son un indicador valiosísimo del número de pactos que formalizan las Comunidades Autónomas. Durante 2009, constan 16 pactos entre Comunidades Autónomas de los que es parte Cataluña. De ellos, siete inscripciones son las relativas a los protocolos surgidos de los Encuentros entre Comunidades Autónomas que se inscriben como protocolos mientras cada pacto sigue la tramitación correspondiente dentro de la Comunidad; dos inscripciones más responden a los convenios en materia de caza y pesca y mujeres maltratadas –los dos primeros pactos que traen causa del III Encuentro entre

Comunidades Autónomas– que figuran, tras su tramitación, ya como convenios. El resto de pactos allí inscritos, hasta un total de siete más, confirman acciones variadas preferentemente con Comunidades Autónomas limítrofes y con aquellas con las que se tienen vínculos culturales como sucede con la línea de cooperación que mantienen Cataluña y las Islas Baleares. Dichos pactos formalizados como convenio, o, en su caso, protocolo de colaboración son: el Convenio entre la Agencia Gallega de las Industrias Culturales y el Instituto Catalán de las Industrias Culturales para colaborar en la promoción y difusión del sector musical catalán y gallego fuera de sus respectivos ámbitos territoriales durante 2009, el Convenio entre la Sociedad Regional Cantabria I+D+I y la Agencia de Gestión de Ayudas Universitarias y de Investigación, el Protocolo de colaboración entre el Departamento de Educación de la Generalitat de Cataluña y la Consejería de Educación y Cultura del Gobierno de las Islas Baleares en materia de educación a distancia, prácticas formativas, formación del profesorado intercambio de experiencias didácticas y organizativas, el Convenio entre el Departamento de Medio Ambiente y Vivienda, el Instituto Valenciano de Investigaciones Agrarias y el Consorcio de Espacios Naturales del Ripollés, el Convenio entre el Gobierno de las Islas Baleares y la Agencia de Ayudas Universitarias y de Investigación (AGAUR) para la evaluación de solicitudes presentadas en la convocatoria de becas predoctorales para la formación de personal investigador, el Convenio entre el Departamento de Cultura y Medios de Comunicación de la Generalitat de Cataluña y la Consejería de Educación y Cultura del Gobierno de las Islas Baleares para la incorporación de las Islas Baleares al «Institut Ramon Muntaner. Fundació Privada dels Centres d'Estudis de Parla Catalana», así como el Convenio específico de colaboración entre el Gobierno de las Islas Baleares y la Generalitat de Catalunya en materia de política lingüística para el doblaje o subtítulos de películas en lengua catalana durante 2009 (Fuente: *Registro de Convenios de la Generalitat de Cataluña. Dirección General de Relaciones Institucionales*). Los pactos interautonómicos de los que da cuenta el Registro de Convenios de la Generalitat de Cataluña son sólo una pequeña «muestra» de información institucional generada por los propios Gobiernos y Administraciones Públicas sobre la actividad convencional. Pero los medios de comunicación locales suelen ser una importante fuente de información de los pactos entre Comunidades Autónomas. Pocas veces las crónicas de cada una de las Comunidades Autónomas de este *Informe* dan cuenta como en este año de los múltiples pactos de la Comunidad en cuestión con otras Comunidades Autónomas. Así, se han formalizado pactos entre Aragón y Castilla-La Mancha para el desarrollo de programa de intercambio de viajes escolares, un Protocolo de colaboración general de Aragón con el Gobierno de Navarra para estrechar relaciones entre ambas Comunidades Autónomas y mejorar la prestación de servicios a los ciudadanos residentes en municipios limítrofes, un Convenio entre Castilla y León y Madrid para el Parque Nacional de la Sierra del Guadarrama, un Protocolo entre Castilla y León y Extremadura, que tendrá como novedad la cooperación transfronteriza en la raya de Portugal, o varios pactos entre Andalucía y Ceuta en ámbitos específicos, en particular televisión y patrimonio histórico, así como entre Ceuta y Murcia para cooperar especialmente en el ámbito turístico, educativo, deportivo, cultural y medioambiental.

Relaciones convencionales y cambios de gobierno en las Comunidades Autónomas

A la luz de esos datos, se puede concluir, como en años anteriores, que la cooperación interautonómica horizontal se produce mayoritariamente entre Comunidades Autónomas vecinas. Las Comunidades Autónomas que más cooperan entre sí no siempre están gobernadas por Ejecutivos del mismo color político. La afinidad política puede ayudar pero hay líneas de cooperación estables entre Comunidades Autónomas de signo político distinto como, por ejemplo, entre Castilla y León y Extremadura. La propia experiencia de los Encuentros entre Comunidades Autónomas con resultados efectivos –y por ahora esperanzadores en el panorama de los instrumentos de cooperación horizontal en España– pone de manifiesto que seis Comunidades Autónomas con nuevos Estatutos de Autonomía de colores políticos distintos son capaces de encontrarse, discutir problemas comunes y llegar a acuerdos. Aunque la experiencia convencional en 2009 confirma esa idea, también demuestra que la actividad convencional no es ajena a las sintonías políticas. Los cambios de gobiernos producidos en el País Vasco y en Galicia ilustran cómo se han reactivado las relaciones de colaboración de dichas Comunidades Autónomas con las comunidades limítrofes. Tras la constitución del nuevo gobierno en Galicia, no han faltado declaraciones del Presidente de Castilla y León, Sr. Herrera Campo y de Galicia, Sr. Núñez Feijóo, para promover una cooperación entre ambas Comunidades Autónomas. En el caso del País Vasco, el nuevo Lehendakari, Sr. López, y el Presidente de Cantabria, Sr. Revilla, han celebrado una Cumbre entre ambas Comunidades Autónomas y se ha suscrito un Protocolo de colaboración entre País Vasco y Cantabria y, en particular, en materia de protección civil, infraestructuras, sanidad, biodiversidad o protección del Camino de Santiago. Asimismo, tras el cambio de gobierno en Euskadi, se ha firmado un Protocolo de colaboración entre dicha Comunidad y Navarra. Se trata de compromisos genéricos de cooperación futura, pero con un valor simbólico que no debe desdeñarse.

La colaboración horizontal en la legislación del Estado

De forma creciente, un buen número de normas estatales y leyes especialmente relevantes prevén instrumentos de cooperación y, en particular, convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas (la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural). Menos habitual es que la normativa estatal impulse, posibilite o remita a la cooperación entre Comunidades Autónomas. Durante este año, se ha producido uno de esos casos. La Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley de Extranjería contiene una previsión en su nuevo art. 35.12 en virtud de la cual: «Las Comunidades Autónomas podrán llegar a acuerdos con las Comunidades Autónomas donde se encuentren los menores extranjeros no acompañados para asumir la tutela y custodia, con el fin de garantizar a los menores unas mejores condiciones de integración.» Se trata de una importante previsión, pues reconoce el

importante, pero todavía precario papel que tiene la cooperación horizontal en un sector como el de la inmigración especialmente relevante en atención a la movilidad de este colectivo en general y el de los menores extranjeros no acompañados en particular.

El proceso de reformas estatutarias y los convenios horizontales: la Propuesta de reforma de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura

Los convenios horizontales son un «clásico» en los Estatutos de Autonomía. Los textos estatutarios previeron este tipo de pactos entre Comunidades Autónomas por inercia del propio art. 145.2 CE donde sólo se contempla la dimensión horizontal de la actividad convencional. Por regla general, los nuevos Estatutos han sido poco innovadores a la hora de diseñar el régimen de los convenios entre Comunidades Autónomas. Ya en la crónica del año pasado, se señalaba que el auge de la colaboración convencional de las Comunidades Autónomas con nuevos Estatutos de Autonomía que estamos viviendo responde más a una nueva voluntad política que a mejoras en el régimen jurídico de los convenios horizontales. Ciertamente, y en gran medida, los nuevos textos han sido continuistas y con ello han reproducido la confusión y la rigidez procedimental de los tenores iniciales. En 2009, la Asamblea de Extremadura ha aprobado una propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad que se ha remitido al Congreso de los Diputados donde se está tramitando actualmente (BOCG, Congreso de los Diputados, 9 de octubre de 2009). Más allá de las modificaciones que pueda sufrir el texto de la propuesta de reforma presentada, hay que destacar el carácter novedoso de algunas de sus previsiones en materia de cooperación. La propuesta de reforma reconoce los convenios verticales –grandes ausentes en los primeros textos estatutarios–, mención que hace justicia a su importancia como principal y permanente instrumento de cooperación de cualquier Comunidad Autónoma con el Estado. Pero sin duda, las novedades más remarcables se hallan en la nueva regulación de los convenios entre Comunidades Autónomas. En concreto, cabe destacar dos aspectos innovadores. Por un lado, la propuesta de reforma de Estatuto define qué debe entenderse por convenios de colaboración y por acuerdos de cooperación. Se trata de un aspecto interesante e importante. La Constitución disocia entre convenios y acuerdos de cooperación sin criterios para diferenciarlos, pero resulta de la máxima importancia saber qué pacto se debe formalizar porque una u otra modalidad está sometida a requisitos constitucionales (y estatutarios) diversos. De acuerdo con el art. 145.2 CE, los Estatutos de autonomía «podrán prever los supuestos, requisitos y términos en los que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión de servicios propios de las mismas», pero ni los Estatutos de primera generación, ni los nuevos Estatutos, han hecho uso de esa potestad que constituye una reserva de Estatuto *ex constitutione*. A lo sumo, se han limitado a repetir el tenor del art. 145.2 CE sin entrar a determinar los supuestos en los que las Comunidades Autónomas pueden celebrar convenios entre sí. En la praxis convencional, la ausencia de criterios claros para distinguir un pacto genera falta de seguridad jurídica para los órganos autonómicos que deben formalizarlo y también para las instituciones

estatales que intervienen en su proceso de suscripción (las Cortes Generales). El TC parece haberse inclinado por una criterio material que atienda al contenido del convenio: el art. 145.2 CE «delimita por su contenido los requisitos a que ha de atenerse la regulación de esta materia en los Estatutos y establece el control por las Cortes Generales de los acuerdos o convenios de cooperación» (STC 44/1986, de 17 de abril). En la propuesta de reforma estatutaria extremeña se define por primera vez de una forma clara que la figura de los convenios se reserva para aquellos pactos que proponga, negocie o formalice la Junta de Extremadura con otros gobiernos autonómicos «para la planificación, gestión y prestación de servicios de carácter administrativo o ejecutivo en todas las materias objeto de su competencia» (art. 65.1 Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura). La propuesta extremeña tiene, pues, plena cobertura constitucional con base en el art. 145.2 de la Constitución española para determinar qué se entiende por convenio. Dicha propuesta de reforma define también qué se entiende por acuerdo de cooperación a los efectos del Estatuto: aquellos que la Junta pueda formalizar con otras Comunidades Autónomas «en el ámbito de las respectivas competencias y para el ejercicio conjunto de funciones normativas, institucionales y políticas diferentes de las puramente reglamentarias, ejecutivas o administrativas reguladas en el artículo anterior (art. 66.1 Propuesta de reforma del Estatuto de Extremadura). Quizá este punto puede resultar más polémico, pues la Constitución dispone sólo de forma explícita que los Estatutos de autonomía puedan prever los supuestos de convenios, y se limita sólo a determinar el control por las Cortes Generales de los acuerdos de cooperación. El segundo aspecto novedoso de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Extremadura radica en la comunicación a las Cortes Generales. El texto extremeño aclara que el convenio se enviará simultáneamente al Congreso y al Senado «para la eventual emisión de recomendaciones no vinculantes. Transcurrido el plazo de un mes desde la recepción sin constancia de recomendaciones, el convenio entrará en vigor, sin perjuicio de lo dispuesto en el aparado siguiente» (art. 65.2 Propuesta de reforma). Muchos nuevos Estatutos han vinculado la comunicación a las Cortes Generales con una potestad de recalificación del pacto remitido por parte del Senado. De esta manera, comunicado un convenio, los propios Estatutos han previsto que éste inicie su vigencia transcurrido un determinado plazo tras esa comunicación, salvo que las Cortes Generales decidan que aquel debe calificarse como acuerdo de cooperación con la necesaria autorización de las mismas. El Reglamento del Senado ha desarrollado el poder de recalificación que algunos Estatutos le han conferido a la Cámara. Sin embargo, dicho poder no tiene fundamento en la Constitución y en la praxis ha generado cierto temor a comunicar convenios, pues remitido un convenio a la Cámara alta, éste inicia una tramitación de camino incierto donde no se sabe si una mayoría política va a pedir la recalificación del pacto y se van a agravar sus requisitos de suscripción, una incerteza que propicia la ausencia en el bloque de la constitucionalidad de criterios claros sobre qué es un convenio y qué un acuerdo de cooperación. Los Estatutos de autonomía *ex* art. 145.2 CE son los únicos que pueden determinar «el carácter y los efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales», de modo que si los Estatutos de Autonomía no prevén ese poder de recalificación, la comunicación de un convenio puede ser una remisión a los efectos de conocimiento del pacto y entrada en vigor del mis-

mo, sin vincularlo a un cambio en la naturaleza del pacto que firmaron las partes. Finalmente, debe mencionarse que la propuesta de reforma reconoce también en sede de relaciones interautonómicas la posibilidad de que las instituciones de la Comunidad Autónoma promuevan y participen en foros de cooperación horizontal «para un mejor ejercicio de sus competencias o un mejor funcionamiento general del sistema autonómico», de los que pueden surgir acuerdos de cooperación y convenios de gestión. Dicha previsión cobra pleno sentido si se recuerda que la propuesta de una Conferencia de Presidentes horizontal surgió justamente de esta Comunidad y de su Presidente, el Sr. Fernández Vara. En cualquier caso, es importante el reconocimiento de una colaboración orgánica horizontal por ahora muy precaria entre Comunidades Autónomas, así como la posibilidad de que de estos órganos surjan convenios interautonómicos. En cualquier caso, dicha propuesta de reforma está siguiendo su curso en las Cortes Generales y habrá que ver que da de sí la tramitación en el Parlamento central de un texto que puede convertirse en el séptimo nuevo Estatuto de Autonomía desde que se iniciara la oleada de reformas estatutarias en 2006.

EL SENADO

Jorge Villarino Marzo

Introducción

El año 2009 no ha sido en el Senado especialmente relevante y más bien ha venido marcado por la continuidad, frente a las vicisitudes del año 2008, afectado como es lógico por su condición de año electoral. Aun así son dignas de mención entre otros aspectos, la celebración de la IV Conferencia de Presidentes o la celebración de la quincuagésimo segunda y quincuagésimo tercera reuniones de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas en julio y octubre de 2009 respectivamente, acontecimientos que no habían tenido lugar en el año 2008.

En este sentido me detengo sucintamente en la Conferencia de Presidentes. En su comparecencia ante el Pleno del Senado el 13 de mayo de 2008, al comienzo de la Legislatura, el Presidente del Gobierno se comprometió a que en la siguiente Conferencia de Presidentes se aprobaría el Reglamento de la misma. La IV Conferencia de Presidentes tuvo lugar en el Senado el pasado 14 de diciembre, y en el seno de la misma se adoptaron una serie de decisiones por unanimidad, en concreto:

- La declaración sobre la Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea, para 2010, apoyando las prioridades definidas para la Presidencia.
- La declaración sobre Violencia de Género y la necesidad de impulsar los instrumentos para luchar contra ella.
- La aprobación del Reglamento interno de la Conferencia de Presidentes.

La Conferencia debatió también sobre empleo, economía sostenible, y agricultura, ganadería, pesca y agua, aunque sin que se llegara a ningún acuerdo en concreto.

En lo que nos afecta, se debe señalar que de nuevo se fijó la Cámara Alta como sede institucional. A este respecto, el propio Reglamento ha consolidado normativamente dicha sede en su art. 4.4 cuando dice que «*La Conferencia de Presidentes tendrá su sede en el Senado*», aunque añade «*pudiendo no obstante celebrar reuniones en las Comunidades Autónomas y en las Ciudades de Ceuta y Melilla*». Quizá la norma no haya sido excesivamente acertada en este punto, puesto que no hace sino dejar totalmente abierta la posibilidad de celebración de reuniones fuera de esta sede, aunque qué duda cabe que tiene para el Senado un gran impacto en el plano político e institucional. Sí he de añadir un comentario último cual es el hecho de que podría cuestionarse hasta qué punto esta norma puede vincular al Se-

nado y en qué medida puede quedar afectada la autonomía organizativa de la Cámara reconocida constitucionalmente.

En lo que concierne a la composición del Senado, además de las pequeñas variaciones en la distribución de las fuerzas políticas como consecuencia de las elecciones autonómicas en el País Vasco, son dignos de mención dos hechos particulares: el cambio de denominación del Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos y la reducción del número legal de Senadores.

Como consecuencia de los resultados electorales de las elecciones en la Comunidad Autónoma del País Vasco y la designación por su Parlamento de nuevos Senadores, se produjo una reducción del número de integrantes del Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos, quedando un total de tres, frente a los cuatro anteriores. En el marco de esta circunstancia se sumó un nuevo Senador, del Bloque Nacionalista Galego, perteneciente hasta entonces al Grupo Parlamentario Mixto, y ello dio lugar al cambio de denominación del Grupo Parlamentario vasco, que se pasó a denominar Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas.

Una interpretación lógica llevó a la Mesa del Senado a considerar que existía una continuidad entre uno y otro Grupo parlamentario, ya que la consideración de que nos encontrásemos ante un nuevo Grupo hubiera sido imposible desde el punto de vista reglamentario, debido a que en el art. 28.1 del Reglamento del Senado se recoge que «*En el término de cinco días hábiles, contados desde la constitución del Senado, los Senadores que resuelvan constituirse en Grupo parlamentario entregarán en la Presidencia de la Cámara la relación nominal de quienes lo integran. Dicha relación deberá estar suscrita por todos los componentes del Grupo y habrá de indicar la denominación de éste y el nombre del Senador que actuará como Portavoz del mismo, así como los de quienes, eventualmente, hayan de sustituirle*». No cabía por tanto la creación de un nuevo Grupo a mitad de Legislatura, que era la otra interpretación posible ante la situación dada.

La segunda cuestión digna de resaltar es que a lo largo del año 2009 el número de Senadores se ha reducido de 264 a 263. Esta situación se dio como consecuencia de una doble circunstancia: la renuncia a la condición de Senadora de la Excma. Sra. Dña. María Corina Porro Martínez y el previo fallecimiento de D. Ángel Latas Paradas, que había concurrido a las Elecciones generales de marzo de 2008 como su suplente en la candidatura.

Ante la consulta elevada por el Grupo Parlamentario Popular sobre las consecuencias que tendría la renuncia de la Senadora Porro, la Mesa de la Cámara la remitió a la Junta Electoral Central, en cuanto que órgano competente a estos efectos. La Junta resolvió esta cuestión señalando que, a diferencia de lo que ocurría en el caso del art. 21.3 del Real Decreto-ley 20/1977, de 16 de marzo, sobre normas electorales, el actual art. 166.2 de la LOREG, solo prevé la cobertura de la vacante de un Senador por su suplente designado según el art. 177 de la misma Ley, sin que en ningún caso quepa la posibilidad de realizar elecciones parciales o cualquier otro mecanismo diferente de sustitución.

Esta situación se materializó y conllevó que actualmente el número de Senadores haya quedado reducido a 263 y que consiguientemente la mayoría absoluta haya pasado a lo largo de 2009 de 133 Senadores a 132.

Para terminar esta introducción debo señalar que otra de las novedades acaecidas a lo largo de 2009 ha sido la modificación de las Comisiones del Senado a efectos de adaptarlas a la reestructuración ministerial que tuvo lugar en abril de 2009. Con base en la misma y a través de la oportuna reforma reglamentaria, se procedió a la creación y constitución de la Comisión de Política Territorial, que sustituyó a la Comisión de Administraciones Públicas y convive con las Comisiones General de Comunidades Autónomas y de Entidades Locales desde noviembre de 2009. Con el rigor que exige este comentario, se debe matizar en todo caso que los asuntos de función pública han sido asumidos por la Comisión Constitucional que es la que asume los temas del Ministerio de la Presidencia.

Principales eventos e iniciativas de contenido autonómico

Seguidamente procede realizar un sucinto repaso a las iniciativas parlamentarias no legislativas de contenido autonómico sustanciadas en 2009. Las dividiremos en los siguientes bloques: mociones, interpelaciones, preguntas orales en pleno, mociones consecuencia de interpelación y convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas.

Mociones

Fueron éstas:

Del Grupo Parlamentario catalán en el Senado de Convergència i Unió, por la que se insta al Gobierno a detener la modificación de los requisitos para solicitar ayudas destinadas a fines de interés social derivadas de la asignación tributaria del 0,7% del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), así como a territorializar por Comunidades Autónomas los recursos recaudados en concepto de dicha asignación.

Del Grupo Parlamentario Mixto, por la que se insta al Gobierno a que impulse las modificaciones necesarias para que los ciudadanos de las islas de Formentera e Ibiza (Illes Balears) puedan elegir, cada una de ellas, un Senador propio.

Interpelaciones

Se sustanciaron las siguientes:

De D. Pere Muñoz Hernández, del Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés, sobre las medidas previstas para la mejora de la calidad del sistema de transporte público en colaboración con las Comunidades Autónomas.

De D. Miquel Bofill Abelló, del Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés, sobre las actuaciones previstas por el Gobierno para garantizar los derechos lingüísticos de los ciudadanos y promover el plurilingüismo.

De D. José María Mur Bernad, del Grupo Parlamentario Mixto, sobre las previsiones del Gobierno en relación con el desarrollo del Estado de las Autonomías, con especial referencia a la Comunidad Autónoma de Aragón.

Preguntas orales en Pleno

Se formularon las siguientes:

De D. Joseba Zubia Atxaerandio, del Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos, sobre si tiene asumido el Gobierno que la anunciada reforma de la Constitución no será posible en la presente Legislatura.

De Dª. Patricia Hernández Gutiérrez, del Grupo Parlamentario Socialista, sobre si tiene previsto el Gobierno colaborar con las Comunidades Autónomas en materia de asistencia social integral a las víctimas de la violencia de género.

De D. Joseba Zubia Atxaerandio, del Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos, sobre si contempla el Gobierno establecer un método participativo con las Comunidades Autónomas para gestionar de una forma integral y descentralizada las políticas activas y pasivas con el objetivo de luchar contra el paro.

De Dª. María Josefa Celaya i Armisen, del Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés, sobre si considera el Gobierno que la nueva Ley de la Ciencia permitirá desarrollar en nuestro país, en colaboración con las Comunidades Autónomas, un nuevo patrón económico y de crecimiento para superar la crisis.

De D. Francisco Javier Arenas Bocanegra, del Grupo Parlamentario Popular en el Senado, sobre la fecha prevista por el Gobierno para la presentación del nuevo modelo de financiación autonómica.

De D. Rafael Javier Salas Machuca, del Grupo Parlamentario Popular en el Senado, sobre si va a cumplir el Gobierno el compromiso de aprobar el nuevo modelo de financiación local para las corporaciones locales al mismo tiempo que el de financiación autonómica.

De D. Joseba Zubia Atxaerandio, del Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos, sobre el balance que puede hacer al día de hoy el Presidente del Gobierno en relación con su compromiso de impulsar el plurilingüismo.

De D. Joseba Zubia Atxaerandio, del Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos, sobre las fórmulas previstas por el Gobierno para promover e incentivar la utilización de las lenguas cooficiales en la Administración de Justicia.

De Dª. María Josefa Celaya i Armisen, del Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés, sobre la forma prevista por el Gobierno para articular el futuro Pacto Nacional por la Educación en relación con las Comunidades Autónomas.

De Dª. María Dolores Pan Vázquez, del Grupo Parlamentario Popular en el Senado, sobre la manera en que el nuevo modelo de financiación autonómica beneficia a la financiación sanitaria.

De D. Manuel Blasco Marques, del Grupo Parlamentario Popular en el Senado, sobre si es cierto que se va a invitar a los sindicatos y empresarios a la Conferencia de Presidentes.

Mociones consecuencia de interpelación

Del Grupo Parlamentario Mixto, por la que se insta al Gobierno a la adopción de determinadas medidas en relación con la ampliación y consolidación del Estado de las Autonomías.

Convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas

Convenio de colaboración entre la Comunidad Autónoma de La Rioja y la Comunidad Autónoma de Cantabria sobre trasplante hepático, cardiaco y pulmonar.

Convenio de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria y Castilla y León para la prevención y extinción de incendios forestales.

Convenio de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla y León y Principado de Asturias, para la gestión coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa.

Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas para la coordinación de sus redes de centros de acogida a la mujer víctima de violencia de género.

Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas para el reconocimiento recíproco de las licencias de caza y de pesca recreativa en aguas interiores.

Actividades de la Comisión General de las Comunidades Autónomas

La Comisión General de las Comunidades Autónomas ha celebrado cuatro sesiones en 2009, doblando las celebradas durante el año 2008, aunque sigue siendo un número muy escaso de sesiones si lo comparamos con el número de sesiones que esta Comisión celebró durante la anterior Legislatura.

Relación de las distintas sesiones de la Comisión

Sesión de 22 de junio de 2009

La sesión tenía como primer punto del Orden del día la elección para cubrir la vacante en la Secretaría Tercera de la Comisión, punto que se excluyó como consecuencia de la falta de presentación de una candidatura por parte del Grupo Parlamentario Popular en el Senado, que era al que *correspondía* cubrir la vacante. Sin embargo se modificó el Orden del día también a efectos de elegir al Secretario Segundo de la Comisión, puesto que ocupaba el Senador Pérez Bouza quien, tal y como hemos explicado en la introducción, como consecuencia del pacto político al que llegó el Bloque Nacionalista Galego con el Partido Nacionalista Vasco, pasó a formar parte del Grupo de Senadores Nacionalistas y consiguientemente había causado baja en el seno de la Comisión como miembro del Grupo Parlamentario Mixto.

El punto central del Orden del día lo constituyó la comparecencia del Ministro de Fomento, D. José Blanco López, a petición del propio Gobierno y del

Grupo Parlamentario Popular, para informar de las líneas generales de la política de su Departamento. La sesión contó con la participación de un muy destacado número de Comunidades y Ciudades con Estatuto de Autonomía, en concreto diecisiete. Además, hay que destacar, por lo inusual de su presencia, la participación de un Presidente de Comunidad Autónoma, como fue el caso del de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Sesión de 25 de junio de 2009

La sesión comenzó con la modificación del Orden del día a efectos de proceder a cubrir la vacante en la Secretaría Tercera de la Comisión. A propuesta del Grupo Parlamentario Popular resultó elegida la Excma. Sra. Dña. Juana Iturmendi Maguregui.

El punto único del Orden del día consistió en la comparecencia del Vicepresidente Tercero del Gobierno y Ministro de Política Territorial, a petición propia, del Grupo Parlamentario Popular, del Grupo Catalán de Convergència i Unió y del Senador Pérez Bouza, del Grupo de Senadores Nacionalistas. La comparecencia se centró en las líneas generales de la política del Departamento e igualmente contó con la participación de diecisiete Comunidades y Ciudades con Estatuto de Autonomía. Asimismo, hay que destacar de nuevo la presencia de un Presidente de Comunidad Autónoma, en concreto del Excmo. Sr. D. Guillermo Fernández Vara, Presidente de la Junta de Extremadura.

Sesión de 13 de noviembre de 2009

El punto único del Orden del día fue la comparecencia del Secretario de Estado para la Unión Europea, D. Diego López Garrido, para informar de las líneas generales de la Presidencia española de la Unión Europea. La sesión contó con una reducida participación de Consejeros de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas.

Sesión de 26 de noviembre de 2009

El punto único del Orden del día fue el debate y votación de los Dictámenes del Proyecto de Ley por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y se modifican determinadas normas tributarias, y del Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas.

La Vicepresidenta Segunda del Gobierno y Ministra de Economía y Hacienda presentó ambos Proyectos y posteriormente intervinieron los representantes de once Comunidades Autónomas y de los diferentes Grupos parlamentarios.

Sin perjuicio de las vicisitudes de la tramitación del Proyecto de naturaleza ordinaria, a las que posteriormente me referiré, señalar que en ambos casos resultó aprobada la propuesta de veto presentada por el Senador Pérez Bouza, miembro del Bloque Nacionalista Galego y del Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas.

Consideraciones generales acerca de la actividad de la Comisión General de las Comunidades Autónomas en 2009: la continuidad como nota predominante

A diferencia de lo ocurrido durante el año 2008 en el que solamente se celebró una sesión además de la constitutiva, la Comisión General ha celebrado cuatro sesiones, con una especial trascendencia de la última de ellas, puesto que son pocas las iniciativas legislativas que son remitidas a la Comisión General, más allá lógicamente de los Estatutos de Autonomía.

A pesar de este aumento, no se puede decir que la Comisión General de las Comunidades Autónomas haya sido especialmente activa en cuanto al número de sesiones, muy por debajo de otras como la Comisión de Sanidad y Consumo que ha celebrado trece sesiones, la de Industria, Comercio y Turismo que ha celebrado once o la de Justicia que se ha reunido en ocho ocasiones. Este reducido número de sesiones se ha debido especialmente a la modificación en la tramitación de los convenios de colaboración que tuvo lugar durante el año 2008 y que ha supuesto la no celebración de muchas sesiones ante la falta de presentación de propuestas de calificación alternativas. Pero a ello se añade el desplazamiento del núcleo del debate político, que ha pasado de la reestructuración o reordenación territorial, a la reestructuración o reordenación de la economía de nuestro país para hacer frente a la crisis económica y financiera.

Principales novedades en la actividad del Senado

Tal y como mencionaba al principio de este comentario, la continuidad en la actividad del Senado ha sido la nota relevante. Sin embargo, en este informe considero oportuno hacer una mención a tres cuestiones que tienen trascendencia, si bien es cierto que en distintos planos.

En primer lugar, y tras el fracasado intento de *constitucionalizar* la Unión Europea y superadas las dificultades en Irlanda, el Tratado de Lisboa vio la luz el pasado mes de diciembre, en puertas de la Presidencia española de la Unión Europea, y con él, el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, lo cual ha conllevado la articulación de un procedimiento en el seno de las Cortes Generales que cuenta con la participación de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, tal y como comentaremos.

En segundo lugar hay que hacer una mención a las vicisitudes acaecidas en uno de los Proyectos de Ley que normativizaron el nuevo sistema de financiación autonómica, más concretamente las consecuencias derivadas de la modificación de un artículo de la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial.

Por último haré una escueta mención a algunos problemas que se derivan de la tramitación de los convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas, y más concretamente en lo referido a los mecanismos de comunicación a las Cortes Generales.

La Unión Europea y el control de la subsidiariedad: especial referencia a los Parlamentos autonómicos

Una de las cuestiones a las que hay que hacer mención en el presente informe es la de la configuración que se ha dado a la participación de las Cortes Generales en las nuevas atribuciones que el Tratado de Lisboa confiere a los Parlamentos Nacionales en el seno de la Unión Europea. Así, el pasado mes de diciembre, y tramitada por el procedimiento de urgencia, se aprobó la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, para su adaptación al Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007.

Con independencia de otras cuestiones que pudieran ser dignas de mención en otro contexto, nos vamos a limitar a señalar la repercusión que esta norma tiene en las Comunidades Autónomas, especialmente afectadas por el principio de subsidiariedad que informa la distribución competencial en el seno de la Unión Europea. La norma ha recogido la posibilidad, prevista en el Protocolo anejo al Tratado de Lisboa, de que los Parlamentos nacionales consulten a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas. Esta posibilidad se ha articulado en el marco del Capítulo II de la citada Ley, referido al control por las Cortes Generales de la aplicación del principio de subsidiariedad por los proyectos de actos legislativos de la Unión Europea, donde el nuevo art. 6 dice:

1. *El Congreso de los Diputados y el Senado, tan pronto reciban una iniciativa legislativa de la Unión Europea, la remitirán a los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, sin prejuzgar la existencia de competencias autonómicas afectadas, a efectos de su conocimiento y de que, en su caso, puedan remitir a las Cortes Generales un dictamen motivado sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la referida iniciativa, todo ello de conformidad con lo dispuesto en la normativa europea aplicable en la materia.*
2. *El dictamen motivado que, en su caso, pueda aprobar el Parlamento de una Comunidad Autónoma, para que pueda ser tenido en consideración deberá haber sido recibido en el Congreso de los Diputados o en el Senado en el plazo de cuatro semanas desde la remisión de la iniciativa legislativa europea por las Cortes Generales.*
3. *Si la Comisión Mixta aprobase un dictamen motivado sobre la vulneración del principio de subsidiariedad por un proyecto de acto legislativo de la Unión Europea, incorporará la relación de los dictámenes remitidos por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas y las referencias necesarias para su consulta.*

Frente a la posibilidad, planteada en su momento, de que fuera la Comisión General de las Comunidades Autónomas la que recogiera las opiniones emitidas por las Comunidades Autónomas, ha sido finalmente la Comisión Mixta la que se ha decidido que centralice todo el proceso del denominado *Sistema de Alerta Temprana*, lo cual agiliza un procedimiento ya de por sí muy afectado por el escaso plazo que otorga el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, anejo al Tratado de Lisboa.

En este contexto, hay que apuntar que los Parlamentos de las Comunidades Autónomas han participado durante este año 2009 en dos ensayos piloto para el control de la subsidiariedad.

a) El primero de estos ensayos fue el referido a la propuesta de Decisión Marco del Consejo relativa al derecho a interpretación y a traducción en los procesos penales, presentada por la Comisión Europea el 8 de junio de 2009 y que se manifestó en la Resolución de la Comisión Mixta para la Unión Europea que fue publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de 23 de septiembre de 2009. Señalar que se recibieron escritos con los criterios adoptados por parte del Parlamento de Galicia, la Asamblea Regional de Murcia, las Cortes de Aragón, el Parlamento de Cataluña y el Parlamento Vasco; además de las comunicaciones de que no podrían participar en esta ocasión de la Junta General del Principado de Asturias y la Asamblea de Madrid.

b) El segundo ensayo se refirió a la Propuesta de Reglamento sobre la jurisdicción, legislación aplicable y reconocimiento de decisiones y medidas administrativas en materia de sucesiones y donaciones, presentada por la Comisión Europea el 14 de octubre de 2009 y que se manifestó en la Resolución de la Comisión Mixta para la Unión Europea que fue publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de 22 de diciembre de 2009. Señalar que se recibieron escritos con los criterios adoptados por parte del Parlamento de Canarias, el Parlamento de Galicia, el Parlamento de Navarra, el Parlamento vasco, las Cortes de Aragón, la Asamblea Regional de Murcia, la Junta General del Principado de Asturias, las Cortes de Castilla-La Mancha, el Parlamento de Cantabria y el Parlamento de Cataluña.

Por lo que se refiere al Senado, y a modo de conclusión, la Ley centraliza la potestad de emitir los dictámenes motivados sobre la vulneración del principio de subsidiariedad en la Comisión Mixta, aunque permite que los Plenos del Congreso de los Diputados o del Senado puedan avocar el debate y votación si así lo consideraran conforme a los mecanismos previstos reglamentariamente.

La tramitación de la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y la defensa de la posición institucional del Senado

Durante el último trimestre se tramitaron en las Cortes Generales los dos Proyectos de Ley en los que se plasmaba la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas: el Proyecto de Ley por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y se modifican determinadas normas tributarias y el Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas.

La mención a dichos Proyectos, ya tramitados, en el apartado referido al Senado, viene exigida por un incidente procedimental digno de mención. El texto del primero de los Proyectos remitido al Senado por el Congreso de los Diputados contenía una Disposición adicional novena, incluida mediante la aceptación de una enmienda en trámite de Comisión en el Congreso, cuyo texto modi-

ficaba el art. 2.1 de la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial.

Dicha Disposición podía suponer una vulneración del art. 74.2 de la Constitución que recordemos establece que el procedimiento para adoptar las decisiones de las Cortes Generales referidas al Fondo de Compensación Interterritorial deben iniciarse en el Senado.

Con independencia de la valoración que merezca la forma en la que se ha venido tramitando el Fondo de Compensación Interterritorial y su instrumentación, no exigida a mi juicio, a través de una norma con rango de ley, lo cierto es que los precedentes obrantes en la Cámara reflejaban que, cuando se había procedido a aprobar o a modificar la norma que regula estos fondos (años 1984, 1990, 1994 y 2001), se había realizado siempre a través de un procedimiento que comenzaba en el Senado.

Este posible vicio procedimental, con alcance constitucional, llevó a la adopción de una serie de decisiones concatenadas que buscaron evitar la posible infracción constitucional y también salvaguardar la posición institucional del Senado en uno de los escasos supuestos en los que cabe hablar de un *bicameralismo casi perfecto* en nuestro sistema político.

En concreto, la Comisión General de las Comunidades Autónomas, a instancias de la Mesa de la misma y oídos sus Portavoces acordó:

– excluir de la votación en la fase de Comisión la citada Disposición.

– solicitar de la Mesa del Senado, previo acuerdo de la Junta de Portavoces, que se desglosara el Proyecto de tal modo que la citada Disposición adicional se tramitara como una Proposición de Ley diferenciada, siendo sometida al Pleno de la Cámara y remitida, en su caso, al Congreso de los Diputados a efectos de lo dispuesto en el art. 74.2 de la Constitución.

Esta última solicitud fue adoptada por la Mesa de la Cámara, que además, a la vista de que la Disposición adicional no había sido objeto de enmienda en el plazo abierto al efecto en el Senado, decidió tramitar la Proposición de Ley por conocimiento directo y, dadas las excepcionales circunstancias y a efectos de que tuviera una tramitación paralela a la del Proyecto de Ley originario del que traía causa, decidió igualmente excluir los trámites de apertura de un plazo de presentación de proposiciones de ley alternativas y de toma en consideración.

A raíz de este incidente se plantea hasta qué punto la práctica respecto del Fondo de Compensación Interterritorial es ajustada al texto constitucional. Recordemos, como se ha apuntado arriba, que el art. 74.2 de la Constitución habla de la *decisión*, por lo que parece hacer referencia al ejercicio de una función distinta de la función legislativa, cuyo procedimiento está claramente previsto en una serie de normas en los arts. 87 y siguientes del texto constitucional.

A pesar de que muchos consideran, incluido quien suscribe, que efectivamente la práctica instaurada puede ser discutida en el plano doctrinal, resulta hoy día muy difícil, a salvo de una hipotética Sentencia del TC, una posible variación de un criterio que ya cuenta con un conjunto de precedentes que sientan *jurisprudencia parlamentaria* y con algún pequeño apoyo normativo.

Respecto de los precedentes, la aprobación o modificación de la Ley que regula el Fondo de Compensación Interterritorial ha comenzado siempre su tramitación en el Senado, tal y como ya hemos mencionado anteriormente.

En lo que concierne a los argumentos o apoyos normativos, mención expresa merecen los arts. 5.1, 22.1 y 22.4 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno:

Art. 5.1 «*Al Consejo de Ministros, como órgano colegiado del Gobierno, le corresponde:*

a) Aprobar los proyectos de ley y su remisión al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado.»

Art. 22.1 «*El Gobierno ejercerá la iniciativa legislativa prevista en los arts. 87 y 88 de la Constitución mediante la elaboración, aprobación y posterior remisión de los proyectos de ley al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado*».

Art. 22.4 «Una vez cumplidos los trámites a que se refiere el apartado anterior, el titular del Departamento proponente someterá el Anteproyecto, de nuevo, al Consejo de Ministros para su aprobación como proyecto de ley y su remisión al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado, acompañándolo de una Exposición de Motivos y de la Memoria y demás antecedentes necesarios para pronunciarse sobre él».

En conclusión y a pesar de las dudas que pudiera plantear, la práctica consolidada llevó a optar por la técnica del desglose que, si bien es cierto que carece de apoyo normativo, ha sido de gran utilidad y puesta en práctica en numerosas ocasiones en el Congreso de los Diputados con la finalidad de hacer frente a los supuestos de introducción de enmiendas de contenido propio de una ley orgánica en iniciativas legislativas de carácter ordinario.

La finalidad última de esta decisión fue defender la posición institucional del Senado, en uno de los muy escasos supuestos en el que un bicameralismo marcadamente imperfecto se ve en cierta medida atenuado; y evitar en definitiva un posible vicio procedimental de carácter constitucional.

Convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas: necesidad de coordinación

A pesar de que se trata en otro apartado del presente *Informe*, es necesario hacer una mención a determinados problemas surgidos con ocasión de la tramitación de algunos convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas. Así, las Cortes de Castilla y León por ejemplo remitieron un Convenio marco de colaboración entre la Consellería de Sanidad de la Xunta de Galicia, el Servicio Gallego de Salud y la Consejería de Sanidad de la Junta de Castilla y León para regular el ámbito de coordinación en materia de asistencia sanitaria; y también el Convenio específico de colaboración entre la Consellería de Sanidad, el Servicio Gallego de Salud y la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León para la atención primaria, especializada y asistencia sanitaria de urgencia y emergencia en

determinadas zonas limítrofes de ambas Comunidades. Ambos Convenios conllevaban problemas porque ya habían sido tramitados por el Congreso de los Diputados, quien a su vez había recibido la comunicación de la Xunta de Galicia. Evitar la duplicidad en su tramitación fue el criterio de actuación de la Mesa del Senado a la hora de proceder a la calificación de los escritos.

Una vez más estas situaciones hacen que deba ser necesario llamar la atención sobre la necesidad de coordinación entre las Comunidades Autónomas y entre las propias instituciones de una Comunidad Autónoma, a efectos de evitar la posible duplicidad en la tramitación de convenios.

Sería bueno a este respecto que hubiera una cierta homogeneización, si se quiere fáctica, de tal modo que quizá el propio convenio recogiera la Comunidad Autónoma y la institución a la que correspondiera la notificación a las Cortes Generales. El muro con el que se encuentra esta solución es la juridificación de este aspecto en los Estatutos de Autonomía, que exigen que cada una de las Comunidades notifique a las Cortes Generales la celebración de estos convenios. Sería necesario unificar esta materia para introducir una racionalización en los procedimientos por los que se tramita, articulando quizá que si bien la comunicación formalmente fuera de todas las Comunidades Autónomas partícipes del convenio, fuera solo una de ellas la que materialmente realizara la remisión, recogiéndose este mandato en alguna suerte de anejo al propio contenido del convenio o incluso, si se quiere, formando parte del cuerpo del mismo.

Reflexión final

A la vista de lo arriba descrito, se puede concluir que no ha habido especiales novedades en el marco del funcionamiento del Senado durante el año 2009. Al igual que ocurriera en el 2008, el debate territorial ha sido relegado por el debate de la crisis económica. El proceso mimético de modificación de los Estatutos de Autonomía al que se dio comienzo en la pasada Legislatura no ha continuado en la presente, a salvo de los supuestos de Castilla-La Mancha, actualmente en trámites en el Congreso de los Diputados y con una cierta situación de bloqueo; y el de Extremadura, sobre el cual, si bien no procede pronunciarse porque no ha terminado su tramitación en las Cortes Generales, sí se merece un comentario adelantado en cuanto a la *ruptura* que supone con respecto de los anteriores, tanto en su estructura formal como sobre todo en su sustancia material.

En todo caso debemos insistir, al igual que en informes anteriores, que el Senado ha consolidado en el marco de las dos últimas Legislaturas un mayor peso político, fruto en gran medida de la falta de sintonía en las mayorías de una y otra Cámara de las Cortes Generales. Sin que merezca ninguna malintencionada lectura política, esta falta de sintonía es buena para el sistema constitucional y especialmente para el Senado, puesto que exprime sus, si se quiere, limitadas posibilidades de actuación; le refuerza en el esquema institucional de nuestro sistema político y; en definitiva, le permite enriquecer el debate, fuente viva, aunque en ocasiones moribunda, de las decisiones políticas.

Cierto es que este mayor peso político no se corresponde sin embargo con un

mayor peso jurídico-constitucional, alcanzable únicamente a través de una reforma constitucional sobre la cual existen ríos de tinta y por tanto excede, con mucho, las pretensiones de este informe. No debo sin embargo dejar de mencionar la necesidad de que, con valentía y madurez política, se afronte esta reforma, buena para el Parlamento, adecuada para nuestro sistema político, cumplidora de nuestro texto constitucional y respetuosa con el sentir ciudadano, puntos cardinales todos ellos (Parlamento, sistema político, texto constitucional y ciudadanía) de una democracia que tras una larga etapa de consolidación exige de un enriquecimiento y viveza a los que la reforma del Senado puede contribuir en gran medida.

LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ANDALUCÍA

Juan Antonio Carrillo Donaire

Rasgos generales

Renovación de la Presidencia de la Junta de Andalucía y formación de nuevo Gobierno

El curso político de 2009 en Andalucía quedó indubitablemente marcado por la crisis de Gobierno provocada por la marcha del Presidente Chaves. Se recordará que en la segunda semana de abril, inmediatamente después de la cumbre del G-20 en Londres, el Presidente Rodríguez Zapatero remodeló su Gobierno ante la anunciada retirada del Vicepresidente Solbes y el agravamiento de la crisis económica. La reestructuración incluía el nombramiento de Manuel Chaves como Ministro de Política Territorial (Real Decreto 557/2009, de 7 de abril) y Vicepresidente tercero del Gobierno (Real Decreto 553/2009, de 7 de abril) tras su cese como Presidente de la Junta de Andalucía (Real Decreto 545/2009, de 7 de abril).

La sorpresiva decisión del Presidente Chaves provocó un auténtico terremoto en la clase política andaluza y en el propio el PSOE andaluz. La noticia fue trasladada por la dirección regional del PSOE en vísperas de la Semana Santa a sus Secretarios provinciales, comunicándoles que el relevo correspondería al Consejero de Economía José Antonio Griñán (aunque en los primeros momentos también se barajó el nombre de Mar Moreno, persona relevante en la Secretaría General del partido y que venía sonando con fuerza en el debate sucesorio abierto tras las últimas elecciones andaluzas). Los dos Grupos de la oposición, el Popular y el de Izquierda Unida, coincidieron en valorar la salida del Presidente Chaves como una escenificación del agotamiento del proyecto socialista en Andalucía tras sus 19 años de Presidencia, tachando de continuista la apuesta por Griñán. En un contexto de desgaste objetivo agudizado por la crisis (las encuestas de principios de año reflejaban un claro recorte de la distancia con el PP, y las de finales de año ya le daban una ligera ventaja a éste), el partido socialista puso todo su empeño en asegurar una transición sin fisuras, en lo que jugaron un papel esencial dos pesos pesados del partido en Andalucía: Luis Pizarro, Secretario de organización, y Gaspar Zarrías, Vicepresidente primero y Consejero de la Presidencia, que quedó como Presidente en funciones hasta su nombramiento a finales de abril como Secretario de Estado de Cooperación Territorial del Ministerio de Política Territorial.

En aplicación del art. 120 del nuevo Estatuto de Autonomía, la Presidenta del Parlamento andaluz convocó una sesión extraordinaria de investidura con la candidatura del Sr. Griñán, investido finalmente Presidente el día 22 de abril. Más adelante tendremos ocasión de analizar la formación del nuevo Gobierno anda-

luz, aunque no está de más avanzar la confesada intención del nuevo Presidente de equilibrar renovación y continuidad, capacitación técnica y peso político, especialmente por la designación de algunos miembros singularmente relevantes dentro de la dirección nacional y regional del PSOE. Asimismo ha de quedar reflejado en estos rasgos generales la polémica decisión de ofrecer una cartera en el Ejecutivo a una de las personas más destacadas del Grupo andaluz de Izquierda Unida, aunque en una situación incómoda en los últimos tiempos por desavenencias con la dirección regional de su partido: Rosa Aguilar, alcaldesa de Córdoba, que finalmente aceptó su nombramiento como Consejera de Obras Públicas, lo que fue leído por la dirección regional de IU-CA como un claro intento de desestabilización.

En este orden de consideraciones de índole estrictamente política no podemos dejar de referirnos al debate interno suscitado en el seno del PSOE andaluz a finales de año con ocasión de la sustitución de Chaves al frente de la Secretaria General del partido en Andalucía. En principio, dicho relevo tendría que producirse en el Consejo regional previsto para 2012, donde se confirmaría también el nombre del candidato a las autonómicas. Ante las dudas sobre el liderazgo del nuevo Presidente, caldeadas desde la oposición, el propio Griñán sugirió a mediados de noviembre la convocatoria de un Congreso extraordinario que anticipase el relevo y aplacase la incertidumbre (acaso inspirado también por la lógica de que quien asume el riesgo y candidatura electoral debe tener el mando del partido). La propuesta fue acogida con cierta frialdad y división de opiniones entre los órganos de dirección del partido y los Secretarios provinciales andaluces, que difirieron la responsabilidad al Sr. Chaves en su condición de Secretario General, que de consuno con el Sr. Griñán anunció el adelantamiento del Congreso, aunque sin concretar la fecha del mismo (se especula con marzo de 2010).

Deuda histórica y financiación

En la crónica del año pasado destacábamos los acuerdos sobre la «deuda histórica» que parecían poner fin a esta larga polémica. Su cuantificación definitiva, pospuesta para marzo de 2009, se fijó definitivamente de 1.204 millones de euros, cifra cercana al mínimo de la horquilla pactada en septiembre del año anterior. Cuando la cuestión parecía más pacificada, tras 27 años de «culebrón», la deuda histórica volvió a ocupar un lugar central en el debate político de este ejercicio, donde se ha desarrollado el capítulo –quizás ahora sí final– sobre el pago, o mejor dicho, la modalidad acordada para el mismo. La polémica se desató cuando de las reuniones mantenidas por la Comisión bilateral que fijó el importe definitivo se filtró la noticia de que todo o parte de la cantidad restante, pagadera a 20 de marzo de 2010, podría abonarse por compensación en especie con bienes raíces del Estado, lo que fue confirmado por el Presidente Griñán en mayo, admitido como probable en septiembre y asumido como definitivo en diciembre. Como era de esperar, los reproches de la oposición arreciaron, tachando de «insultante y frustrante» un modo de pago que no dejaba margen de maniobra y obligaría a la Junta a actuar «como agente inmobiliario» para transformar las cesiones en liquidez.

En todo caso, tomando la cuantificación de la deuda cerrada definitivamente

en marzo y restándole a la misma los anticipos pagados en 1996 (120 millones) y en 2008 (300 millones), más los 300 millones de euros incluidos en el Presupuesto para 2009 (ya ejecutado, aunque esa partida continúe pendiente) la deuda puede considerarse formalmente comprometida en su integridad con la consignación de los 484 millones restantes de la misma que hace la Ley andaluza de Presupuestos para 2010 (con independencia de que para su ejecución –y la de la partida pendiente de los pasados presupuestos– haya que proceder a la venta de activos inmobiliarios cedidos por el Estado). Paradójicamente, el destino previsto en los presupuestos para las cantidades consignadas este año son en su mayoría inversiones en proyectos de obras e infraestructuras, lo que significa aplicar la deuda histórica (o al menos parte de ella) a fines distintos por los que se generó, y a los que se venía diciendo que se destinarían dichos fondos (vivienda, sanidad y educación).

El tema de la deuda ha estado inexorablemente ligado a la reforma del sistema de financiación autonómica, puesto que el pago de aquélla era una condición que la Junta de Andalucía anteponía para pactar una reforma que, por otra parte, es esencial para el desarrollo del nuevo Estatuto. Tras las negociaciones entabladas desde el Ministerio de Política Territorial y el sí catalán a la misma, el Consejo de Política Fiscal y Financiera dio luz verde a la reforma del modelo de financiación en julio, quedando definitivamente aprobada a finales de año (leyes estatales de 18 de diciembre). El nuevo modelo parte del reconocimiento de los cambios demográficos que se han producido desde la anterior reforma del sistema y plantea un mecanismo de actualización anual más adecuado a las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas en función de las variaciones de su población. Asimismo, la financiación se afina en razón de circunstancias cualitativas como la edad en la atención sanitaria o la población en edad escolar y admite la ponderación de factores no poblacionales como la insularidad o la superficie. Junto a la creación de Fondos de garantía para los servicios públicos fundamentales, de suficiencia global, de cooperación y de competitividad, la reforma dota de mayor autonomía financiera y corresponsabilidad fiscal a las Comunidades Autónomas, que contarán con una mayor capacidad normativa y un mayor porcentaje de los impuestos cedidos: el 50% del IRPF y el IVA y el 58% de los Impuestos especiales. A grandes rasgos, las condiciones del nuevo modelo satisfacen las pretensiones del Gobierno andaluz, igualmente satisfecho por los 3.133 millones de euros que reportará el nuevo modelo, en gran medida provenientes de Fondo adicional de 11.000 millones de euros acordado por el Estado.

Desarrollo del Estatuto

El relevo en la Presidencia y el Gobierno de la Junta de Andalucía y la focalización de la acción del Ejecutivo en la gestión de la crisis económica han ralentizado las iniciativas parlamentarias en el plano legislativo y, por tanto, el desarrollo estatutario puesto en marcha el ejercicio anterior como máximo objetivo de la presente Legislatura. De hecho, de las cinco leyes aprobadas que luego glosaremos, sólo la de mediación familiar puede considerarse en puridad de desarrollo del Estatuto, cuyo art. 150.2 habilita a la Junta de Andalucía para «*establecer los instrumentos y procedimientos de mediación y conciliación en la resolución de con-*

flictos en las materias de su competencia» (que en el ámbito de la protección familiar le atribuyen los arts. 17 y 61.4).

No obstante, durante el año se han aprobado importantes proyectos de ley que probablemente vean la luz en el próximo ejercicio. Especialmente esperados eran el de Régimen local y el de financiación de las Entidades Locales, que diseñan el proceso de descentralización a favor de los entes locales, clave de bóveda en la que descansa el desarrollo del Título III del nuevo Estatuto de Autonomía. El Partido Socialista presentó ambos proyectos rehusando al consenso de todos los grupos parlamentarios (cuya búsqueda en este terreno fue anunciada por el propio Presidente Griñán en su investidura), acaso urgido por la conveniencia de no apurar los plazos de tramitación con la vista puesta en el horizonte de las elecciones municipales de 2011.

Por su parte, el proyecto de Ley de muerte digna (reguladora de los derechos y garantías de la dignidad de la persona en el proceso de la muerte) contó con la singular y sonada oposición del Consejo Andaluz de Médicos, que echaba de menos la regulación de un derecho a la objeción de conciencia. Tampoco fue ajeno a la polémica el proyecto de Ley del Agua, que despertó el recelo de los regantes y de ciertos Ayuntamientos contrarios a la regulación del ejercicio de competencias sobre el ciclo integral de agua.

Elecciones al Parlamento Europeo

Las elecciones europeas de principios de junio vinieron precedidas por una campaña muy crispada, temáticamente dominada por la crisis económica y las acusaciones mutuas de corrupción.

Los datos de participación en Andalucía se situaron sólo dos puntos por encima de las anteriores elecciones europeas (42%), levemente inferior a la media española (43%), que a su vez está por debajo de la del conjunto de la Unión Europea (46%), lo que deja claro que se trata de la cita electoral que menos estimula a los andaluces.

La victoria del PSOE en Andalucía (48% de los votos) fue más apurada que en anteriores convocatorias, dejando a la segunda fuerza política más votada, el PP (40%), a «tan sólo» 8 puntos de distancia, lo que supone la diferencia más corta en comparación con las últimas elecciones generales y autonómicas de 2008 (10 puntos), las municipales de 2007 (9 puntos) y las últimas europeas de 2004 (18 puntos). Tal y como ocurrió en el conjunto del Estado, IU reeditó en Andalucía los resultados cosechados hace cinco años en la última convocatoria electoral al Parlamento europeo (el 5% de los votos). Por detrás se situó Unión Progreso y Democracia (UPD) como cuarta fuerza política (con un 2,5% de los votos), mientras que el Partido Andalucista sigue perdiendo fuerza (rebasando por muy poco el 1% de los votos).

En el terreno de las valoraciones, el PSOE de Andalucía se esforzó en subrayar que los datos no eran extrapolables ni permitían aventurar lo que pasaría en las elecciones municipales de 2011 ni en las autonómicas de 2012. Todo lo contrario a lo que hizo el PP andaluz, que leyó prospectivamente los resultados ha-

ciendo hincapié en que se trataba del primer examen electoral del recién investido Sr. Griñán, afirmando que lo que vaticinaban los resultados de las europeas era el fin de la hegemonía socialista en Andalucía.

Otros asuntos relevantes

Al analizar la acción del Ejecutivo andaluz abundaremos en las diversas facetas de la crisis económica, pero parece oportuno resaltar en estos rasgos generales que sus efectos se han dejado sentir con especial agudeza en los sectores agropecuario y pesquero de Andalucía, cuyo peso específico en el conjunto de la economía andaluza sigue siendo de la mayor importancia (baste señalar que representa el 25% del conjunto del Estado, proporciona empleo al 12% de la población activa y cuenta con una producción final de 10.000 millones de euros). Es sabido que el sector primario andaluz padece de tiempo atrás una problemática singularmente propicia a la convulsión, alimentada por deficiencias estructurales (subsidio agrario, atomización de la producción, régimen de importaciones, falta de control de los precios en origen y de los márgenes comerciales, etc.) agravadas con la última reforma de la Política Agraria Común de 2003, que restó mecanismos de intervención en el mercado. Pero el sector se ha situado al borde de la crispación en el actual contexto económico, con circunstancias nuevas y acuciantes como la vuelta de desempleados de otros sectores (aunque –paradójicamente– se volvió a recurrir a la contratación en origen en las campañas frutículas de Huelva y Almería) y el panorama del adiós en 2013 a la gran mayoría de las ayudas directas al campo (Andalucía recibe unos 1.500 millones de euros al año de ayudas comunitarias).

En este caldo de cultivo no era de extrañar la generalización de las movilizaciones sociales. La mecha se encendió en abril, cuando la organización profesional agraria *Asaja* logró movilizar masivamente al sector para protestar por su situación. Las protestas prendieron en los sindicatos obreros del campo y se agudizaron tras el verano hasta culminar en el paro nacional y la movilización general que tuvo lugar a finales de noviembre. En ciertos sectores, las alarmas han saltado con especial dramatismo. Uno de ellos fue el olivar (que aglutina el 32% de la mano de obra del sector agrícola en Andalucía), tras la inicial negativa de Bruselas al almacenamiento privado del aceite, por el cual las almazaras retiran producto del mercado para contener la oferta y recibir una ayuda a cambio, que contaba con el expreso apoyo de la Junta de Andalucía como mecanismo de contención de los precios en origen. La medida recibió finalmente la luz verde de la Comisión Europea en mayo para aplicarse durante seis meses hasta la estabilización de los precios, que aumentaron sensiblemente en octubre –a finales de la campaña olivarera–. Otro foco recurrente de conflicto –de menor repercusión social pero bastante más enquistado– han sido las Almadrabas, arte pesquero milenario tolerado por los poderes públicos como una especie de excepción cultural, que ante el crecimiento de las capturas en mar abierto por la gran demanda de atún rojo del mercado asiático –que amenaza con esquilmar el recurso–, reclama el aumento de su cuota para mantener un umbral mínimo de rentabilidad; mientras que el Consejo de Pesca de la Unión Europea ratificaba en septiembre

su decisión de reducir un 40% la posibilidad de pesca del atún rojo para proteger la especie.

Ante esta coyuntura de crisis, el sector primario en su conjunto recibió con alivio la decisión de la Junta de Andalucía de incrementar sensiblemente las ayudas a la primera instalación de jóvenes agricultores y la de anticipar el pago del 70% de las ayudas comunitarias cuyo pago estaba previsto para finales de año. Muchas de las esperanzas del sector pasan por cambiar el modelo de ayudas de la PAC para primar la producción, cosa que España se ha comprometido a defender desde la presidencia de la Unión Europea que asume durante el primer semestre de 2010. También insufló alguna esperanza la presentación a finales de año de dos anteproyectos de ley: el del olivar, que pretende cambiar el actual modelo de reparto homogéneo de las ayudas en el sector dándole preeminencia al agricultor profesional y a las zonas de plantación tradicional (tras constatar que un tercio del olivar andaluz desaparecería si no tuviese ayudas); y el proyecto de Ley de la Dehesa, que quiere potenciar esta forma de explotación agroganadera típicamente andaluza.

En otro orden de cosas, la crisis económica ha supuesto el mayor acicate de los procesos de concentración de las Cajas de Ahorro. Las presiones políticas pro-fusión, unidas a las necesidades de capitalización de estas entidades, muy damnificadas por los impagos y la morosidad del sector inmobiliario, encontraron a primeros de año el factor añadido de los negativos datos que hacía públicos la Confederación Española de Cajas de Ahorros (CECA): las cinco Cajas andaluzas habían reducido su beneficio neto consolidado en un 15%. La debilidad del sector alentó las negociaciones de fusión y o de absorción, que proliferaron desde el segundo trimestre del año en varias direcciones. La malagueña *Unicaja* estuvo a punto de absorber a Caja Castilla-La Mancha, finalmente intervenida por el Banco del España. *Unicaja* y *Caja de Jaén*, la más grande y la más pequeña, rubricaron un acuerdo de fusión en julio que quedó abierto a otras Cajas, en velada alusión a la posible incorporación de la cordobesa *Cajasur*, renuente a las fusiones tras su frustrado intento de fusión con *Cajamurcia* (operación a la que se opuso la Junta de Andalucía). La fusión entre estas dos potentes entidades, *Unicaja* y *Cajasur* (de la que saldría *Unicajasur*, la sexta mayor entidad de España en número de activos) se encarriló en julio con la firma de un protocolo de fusión. La sevillana *Cajasol*, por su parte, ha barajado la posibilidad de fusionarse con las Cajas de Badajoz, Extremadura y Guadalajara, aunque a finales de año parecía aparcar sus planes de expansión acuciada por la necesidad de ajustar costes (esta Caja ha cerrado cerca del centenar de oficinas en 2009). Mientras tanto, *CajaGranada* proclamaba su autonomía para mantenerse ajena a los movimientos de las demás.

Con la vista puesta en el proceso de fusión de las Cajas cordobesa y malagueña, el Gobierno aprobó el Decreto-ley 2/2009, de 20 de octubre, que modificaba determinados artículos de la Ley 15/1999, de 16 de diciembre, de Cajas de Ahorros de Andalucía. La reforma afecta, básicamente, a la regulación de procesos de fusión, duración de los mandatos, composición y cuotas participativas de la Asamblea General y causas de incompatibilidad para formar parte del Consejo de Administración y de la Comisión de Control. Se fija un tope máximo de dos mandatos (de seis años cada uno) para los órganos de gobierno, aunque se inte-

rrumpe el cómputo durante el periodo transitorio en caso de fusión; periodo que será de un máximo de dos años, ampliables a tres si la fusión da lugar a una nueva entidad. Asimismo se prevé la paralización de la renovación de órganos cuando ésta coincida con un proceso de fusión. Tras el periodo transitorio, los órganos de gobierno pueden cambiar el número de miembros y los porcentajes de representación.

El Decreto-ley fue muy protestado por *Cajasur* que lo entendía dirigido contra su línea de mando, dominada –como es sabido– por el Cabildo catedralicio de Córdoba, que sentía amenazada su cuota de representación en la futura *Unicajasur* y, sobre todo, en futuras fusiones. Después de un cierto enfriamiento, la fusión se imponía irremediablemente tras las insinuaciones del Banco de España de intervenir en la entidad y hacerse pública la auditoria encargada en el marco de las negociaciones de integración de ambas Cajas, que ponía de relieve la delicada situación financiera de la Caja cordobesa.

También ha de traerse a estos rasgos generales el fracasado intento de exhumación de los restos mortales del poeta Federico García Lorca. Se recordará que después de que un Juzgado de Instrucción de Granada rechazara asumir la causa de la exhumación desoyendo la solicitud de inhibición de la Audiencia Nacional (en el caso instruido por el Juez Garzón, que acabó elevando al Supremo una cuestión de competencia para que decidiera qué órgano judicial era el competente), la Asociación para la recuperación de la memoria histórica de Granada solicitó la apertura de las fosas de Víznar y Alfacar a la Consejería de Justicia y Administración Pública en nombre de los familiares de quienes se cree yacen junto al esclarecido poeta. Ya el año pasado, la familia del poeta anunció que no pondría objeción a la apertura de la fosa, aunque no compartiera una decisión en tal sentido. Según el protocolo de actuación elaborado en agosto por la Administración, las fosas se abrirían en otoño y sólo se identificarían genéticamente los restos de las personas enterradas cuyos familiares lo hubieran solicitado, lo que dejaría fuera los del poeta granadino. A finales de septiembre, la familia de García Lorca presentaba alegaciones al procedimiento de exhumación haciendo público su deseo de reservarse el derecho a identificar los restos que se recuperasen. Para los trabajos de exhumación, la Junta de Andalucía suscribió un Convenio con la Diputación de Granada, propietaria de los terrenos donde se creía que reposaban los restos mortales del poeta, el Ayuntamiento de Alfacar, en cuyo término se situaban las excavaciones, la Universidad de Granada y la Asociación de la memoria histórica solicitante. La excavación comenzó a principios de noviembre y fue objeto de seguimiento mediático diario de alcance internacional. Tras 47 días de exploraciones, a mediados de diciembre, la Junta de Andalucía dio por concluida la búsqueda –al menos momentáneamente– con la innegable decepción de no haber hallado ni un solo resto humano. Para muchos, el desenlace de esta historia ha venido a dar la razón a quienes temían que la excavación de las fosas dañase la memoria del poeta: antes se contaba con un parque que era considerado un lugar de culto, recuerdo y reflexión sobre el que hoy crecen las incógnitas.

Finalmente nos vemos obligados a apuntar que, como en el resto del Estado, el debate político ha estado en buena parte capitalizado por acusaciones de corrupción que salpicaron a prácticamente todos los partidos. En cuanto al partido

en el Gobierno, la importante subvención concedida a la empresa minera *Matsa* por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, en cuya gestión supuestamente actuó como apoderada de la empresa una hija del ex-Presidente Chaves, levantó un considerable revuelo. En el ámbito municipal, fueron sonadas algunas tramas de corrupción, como la de las facturas falsas de *Baena*, la desaparición de fondos municipales en *San Fernando*, o los nuevos coletazos del caso *Malaya*. Pero, sobre todo, destacó el caso de la empresa municipal *Mercasevilla*, que originó el procesamiento de varios directivos implicados en un asunto de cobro ilegal de comisiones; así como la llamada *operación poniente*, puesta en marcha por la Fiscalía anticorrupción, que acabó con el encarcelamiento preventivo del Alcalde de El Ejido, fundador del personalista Partido de Almería (PAL), acusado de la comisión de graves delitos por su gestión al frente del Ayuntamiento.

Parlamento

A) Actividad legislativa

– *Ley 1/2009, de 27 de febrero de la Mediación Familiar* (BOJA núm. 50, de 13 de marzo).

Al igual que hacen sus homónimas en otras Comunidades Autónomas, la ley asume una concepción amplia del objeto de la mediación familiar, entendiendo que ésta no es solo un instrumento para gestionar y solucionar los conflictos derivados de situaciones de separación o divorcio, sino que se extiende a otros muchos de los conflictos que pueden arraigar en el seno familiar. De hecho, la mediación familiar tiene su origen en el ámbito de la acción tutelar al menor que lleva a cabo la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, que inició en 2001 un Programa de Mediación Familiar.

La mediación se concibe, así, como un procedimiento de gestión de conflictos en el que las partes enfrentadas acuerdan que una tercera persona cualificada, imparcial y neutral, les ayude a alcanzar por sí mismas un acuerdo que les permita encauzar o resolver el conflicto que las enfrenta sin necesidad de someterlo a una autoridad judicial. Por tanto, se realiza entre personas que consienten libremente su participación y de las que dependerá exclusivamente la solución final. El proceso se lleva a cabo con el apoyo de una tercera persona, que desempeña el papel de mediadora y está sujeta a principios de voluntariedad, imparcialidad y neutralidad de la persona, confidencialidad de la información y del procedimiento y de flexibilidad de éste.

– *Ley 2/2009, de 2 de abril, que autoriza la transmisión de la titularidad del inmueble denominado Palacio de los Condes de Buenavista, sito en Málaga* (BOJA núm. 103, de 1 de junio).

La Fundación Museo Picasso de Málaga se constituyó con la aportación mayoritaria que realizó la Junta de Andalucía a la dotación inicial: el derecho de uso por cincuenta años del Palacio de los Condes de Buenavista, sede del museo. De acuerdo con lo previsto por los arts. 87 y 95 de la Ley 4/1986, de 5 de mayo, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma, dado que la valoración del inmue-

ble supera los 20 millones de euros y que tiene la consideración de bien de interés cultural, su enajenación ha de autorizarse por el Parlamento andaluz. En consecuencia, esta Ley autoriza la transmisión de la propiedad del Palacio de los Condes de Buenavista de Málaga a la entidad que nacerá de la fusión de las fundaciones Museo Picasso de Málaga y la que constituyeron los herederos de Picasso con objeto de ceder la colección inicial. Además, establece el derecho de reversión en caso de que la fundación beneficiaria de la transmisión se extinga, modifique el destino o la finalidad cultural del inmueble.

– *Ley 3/2009, de 28 de mayo, aprueba el Programa de Transición al Empleo de la Junta de Andalucía* (BOJA núm. 117, de 19 de junio).

Esta Ley es producto de la tramitación parlamentaria del Decreto-ley 2/2008, de 9 de diciembre, con el que el Consejo de Gobierno que puso en marcha el Programa de Transición al Empleo de la Junta de Andalucía (PROTEJA) con carácter complementario al Fondo Estatal de Inversión Local creado por el Real Decreto-ley 9/2008, de 28 de noviembre. Al igual que el Plan estatal, el Programa andaluz tiene dos objetivos: la financiación de inversiones generadoras de empleo en los municipios andaluces; y el desarrollo de acciones formativas, para lo que cuenta con una dotación de 360 millones de euros y la previsión de crear casi 16.000 empleos hasta el primer semestre de 2010. La distribución del Fondo entre los municipios depende de su población e índice de desempleo, a la vista de los proyectos que presenten (se presentaron más de 2.177 proyectos en el plazo legalmente previsto). A la finalización de los contratos directos, se habilita al Servicio Andaluz de Empleo para gestionar un periodo de formación para la reorientación profesional y reinserción en el mercado de trabajo.

El Programa prevé la realización de obras de rehabilitación y acondicionamiento de parques y polígonos empresariales destinados a la localización de empresas, el refuerzo de los servicios básicos de salud, educación y servicios sociales, la eliminación de barreras arquitectónicas y la conservación y mantenimiento del patrimonio municipal.

– *Ley 4/2009, de 10 de junio, que concede un crédito extraordinario para sufragar las subvenciones a adjudicar a las formaciones políticas por los gastos electorales causados por las Elecciones al Parlamento de Andalucía celebradas el día 9 de marzo de 2008* (BOJA núm. 119, de 22 de junio).

Aprueba un crédito extraordinario por importe de 6,75 millones de euros para completar la subvención de los gastos electorales de las últimas elecciones autonómicas, que alcanza un total de 8,98 millones de euros (los 2,23 restantes se anticiparon con cargo al Presupuesto de 2008).

– *Ley 5/2009, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2010* (BOJA núm. 254, de 31 de diciembre).

Pese a la contumacia de la crisis económica y el tono de austeridad marcado por el Gobierno regional, el Presupuesto para 2010 no recorta apenas sus cuentas respecto del anterior (la cuenta global asciende a 33,727 millones); mientras que el conjunto de la inversión «sólo» cae un 7%. La importante caída de las previsiones de ingreso en las arcas autonómicas, provocada en gran medida por

el desplome de la recaudación tributaria (un 21% menos estimado) y la negativa de la Junta de Andalucía a subir los tributos propios, se compensa con operaciones de endeudamiento que se elevarán hasta los 4.035 millones de euros, un 150% más que las acometidas durante el ejercicio que se cierra que, como luego veremos, ya han sido muy importantes.

Por lo que hace al Presupuesto consolidado de gastos, se mantienen prácticamente inalterados los de personal y los corrientes en bienes y servicios, mientras que crecen los gastos financieros y las transferencias, debido –en consonancia con lo que acaba de decirse– al incremento del endeudamiento y las ayudas. En operaciones de capital hay una bajada sensible, aunque aún es mayor la de capítulo de gastos en activos financieros, mientras que los pasivos –lógicamente– suben. Por Departamentos, *Cultura, Obras públicas, Medio Ambiente, Economía y Hacienda* sufren los mayores recortes, con bajadas entre el 15 y el 20% respecto al anterior Presupuesto; mientras que las *Igualdad y Bienestar, Empleo, Educación y Gobernación* incrementan sus recursos (las dos primeras especialmente). También mejora la financiación local con la subida de un 9% del Plan de Cooperación Municipal (1448 millones) y de un 25% del Fondo de Nivelación (200 millones).

De la tramitación parlamentaria de la Ley es de destacar que por primera vez en el debate de unos presupuestos, la mayoría socialista había anunciado que consensuaría la aceptación de un centenar de enmiendas de la oposición (que finalmente se quedaron en 92).

a) Proyectos de Ley

– *Por el que se autoriza la transmisión de la titularidad del inmueble denominado Palacio de los Condes de Buenavista, sito en Málaga* (17-02-2009).

– *De concesión de un crédito extraordinario para sufragar las subvenciones a adjudicar a las formaciones políticas por los gastos electorales causados por las Elecciones al Parlamento de Andalucía celebradas el día 9 de marzo de 2008* (14-05-2009).

– *Regulador del Derecho a la Vivienda en Andalucía* (08-06-2009).

– *De derechos y garantías de la dignidad de la persona en el proceso de la muerte* (24-06-2009).

– *De Aguas de la Comunidad Autónoma de Andalucía* (05-10-2009).

– *Del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2010* (30-10-2009).

– *Para la Dehesa* (18-12-2009).

– *Reguladora de la participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía* (30-12-2009).

– *De Autonomía Local de Andalucía* (30-12-2009).

b) Proposiciones de ley

Del Grupo Popular:

– *Relativa a la regulación de las empresas de inserción para la promoción de la inclusión social en Andalucía* (15-05-2009).

– *Relativa a Ley Andaluza del Trabajo Autónomo* (22-09-2009).

Del Grupo Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía:

– *Relativa a la reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía para facilitar las votaciones en los casos de maternidad o paternidad y en los supuestos de enfermedad o incapacidad prolongada* (16-02-2009).

B) Actividad parlamentaria en general

a) Debates generales ante el Pleno

– *Debate de Investidura*

Como quedó apuntado, el día 21 de abril comenzó la sesión de investidura de José Antonio Griñán como Presidente de la Junta de Andalucía. En la primera parte de su discurso, el candidato repasó la situación institucional y socioeconómica de la Comunidad, recalcó la necesidad de situar las necesidades sociales en el eje de la vida política y apostó por convertir el Parlamento en el escenario donde alcanzar acuerdos para combatir la crisis y desarrollar el Estatuto con el mayor consenso posible. En la segunda parte de su discurso –más densa y comprometida– desbrozó las claves que, según el candidato, permitirán «la construcción de un marco económico estable y sostenible» sobre siete líneas rectoras de carácter transversal de las que nacerían propuestas concretas de su Gobierno. La primear línea sería la *seguridad jurídica*, en el entendimiento –dijo el candidato– de que «la previsibilidad es, junto a la confianza el alma de la actividad económica», por lo que abogó por un «marco normativo comprensible y, sobre todo, con vocación de permanencia». En segundo termino la *reforma de la Administración*: la simplificación de los procedimientos administrativos y la puesta en marcha de un programa de descentralización política y administrativa. En tercer lugar el fomento de la *competencia,* entendida como estímulo y búsqueda de la eficiencia en mercados más liberalizados que funcionen de forma más transparente y hagan realidad la máxima –enfatizada por el candidato– de que «el sector público se financia con el sector privado», objetivo que ha de compatibilizarse –según dijo– con la regulación y supervisión púbica, «pero sin asfixiar» la libre competencia. La lucha contra el monopolio favorece además la *innovación empresarial*, que es la cuarta línea propuesta: «la transformación del conocimiento en riqueza», en el entendimiento de que «no hay innovación sin capacidad emprendedora». En quinto lugar aludió a la *sostenibilidad y aprovechamiento de los recursos naturales*, donde avanzó los objetivos y proyectos de su Gobierno en materia de energías renovables, aguas y planificación territorial. La *igualdad de oportunidades* es el sexto eje de su propuesta de Gobierno, que el candidato ejemplificó en las políticas de género y en la equiparación de los derechos de los inmigrantes. En sép-

timo y último lugar, *el diálogo social*, como exigencia estatutaria y como compromiso indispensable para el progreso económico y social, sin el que –en palabras del candidato alusivas a la crisis económica– «la fractura social sería inevitable y el horizonte de esperanza mucho más lejano».

La mañana del 22 de abril se reanudó la sesión con las intervenciones de los portavoces de los Grupos Parlamentarios. El del Grupo Popular, Javier Arenas, centró objetivó su crítica en los datos económicos, especialmente negativos para Andalucía, responsabilizando en buena medida a Griñán –último Consejero de Economía y Hacienda– de los malos resultados y la inoperancia del Ejecutivo, del que dijo estar instalado en el continuismo y el despilfarro. Asimismo insistió en que el proceso sucesorio privaba de la legitimación de las urnas al que calificó de «Presidente tutelado». Por su parte, el portavoz de Izquierda Unida, Diego Valderas, puso en duda el carácter izquierdista de la política económica planteada por el candidato, al que acusó de poner sobre la mesa «recetas neoliberales» para las que «pide la ayuda de los fuertes olvidando que la prioridad son los débiles». Las respuestas de los líderes de la oposición al discurso del candidato dejaron meridianamente claro que las posibilidades de un pacto político anticrisis se esfumaban del todo.

En sus contestaciones, el candidato tendió la mano a la oposición reiterando su oferta de dialogo y consenso allí donde fuera posible, poniendo como ejemplo los recientes logros de la concertación social, aunque el tono empleado con uno y otro líder fue –como era de esperar– bien distinto, mucho más ceñudo e incisivo con el Diputado Arenas, a quien reprochó duramente la táctica que su Grupo venía empleando desde el cese de Chaves, considerándole a él un mero continuador y apoderado de éste.

La votación final arrojó un resultado favorable a la investidura del Sr. Griñán de 56 votos a favor y 53 en contra, siendo investido Presidente por el Parlamento y nombrado por Real Decreto 711/2009, de 22 de abril (BOE núm. 99, de 23 de abril).

Otros Debates generales

Acerca del nuevo modelo de financiación autonómica, 15 enero (Grupos parlamentarios proponentes: IU-CA, popular y socialista).

Sobre acuerdos relativos a medidas ante la crisis, 24 de junio (Grupos parlamentarios proponentes: IU-CA, y socialista).

Acerca de las repercusiones para Andalucía del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010, 8 de octubre (Grupos parlamentarios proponentes: IU-CA, popular y socialista).

Dada la afinidad temática de estos otros tres Debates parlamentarios generales se reseñará brevemente lo más destacado de los mismos. El debate sobre financiación, reiteradamente solicitado desde el comienzo de la legislatura el pasado año por los grupos de la oposición, quedó en gran medida desprovisto de encarnadura, puesto que en el momento de producirse estaban aún abiertas y bastante indefinidas muchas de las líneas del nuevo sistema de financiación que culminó con las reformas legislativas de diciembre aprobadas por las Cortes Ge-

nerales. Lo que sí iban siendo conocidos puntualmente fueron los poco esperanzadores datos económicos de alimentaron los otros dos debates. El de mediados de año, relativo a las medidas anticrisis se escenificó como una confrontación política al máximo nivel que reeditaba, en el tema monográfico de la economía, el enfrentamiento entre líderes parlamentarios. La voz cantante del Gobierno fue en esta ocasión la Consejera de Economía y Hacienda, Carmen Martínez Aguayo, que ofertó 41 medidas anticrisis que se tradujeron en 96 propuestas de resolución, de las que casi la mitad fueron aprobadas, aunque sólo 17 de ellas suscitaros el apoyo de alguno de los dos Grupos de al oposición. De ellas, las de mayor trascendencia fueron la de agilizar la licitación de obras públicas; el impulso a nuevas ediciones del «Plan Proteja»; la inclusión de la renta básica a los colectivos con necesidades especiales en el anteproyecto de Ley inclusión social; y la que instaba al Gobierno desarrollar, en colaboración de las Cajas andaluzas, el programa estatal de moratoria de pago de hipotecas con vigencia hasta diciembre del 2010. Los argumentos de la oposición para desacreditar en el debate la política económica del Gobierno incidieron en la realidad que arrojaban los negativos datos económicos a finales de año, dos de ellos especialmente impactantes: el crecimiento del desempleo, con una tasa superior al 25% de la población activa, que representa un millón de andaluces; y la caída anual acumulada del PIB regional de más de un 3%. Datos que se volvieron a airear en el debate las repercusiones para Andalucía del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010, cuya deriva argumental acabó centrándose en las garantías sobre el cumplimiento de la previsión estatutaria que establece que la inversión en la Comunidad Autónoma tiene que ser porcentualmente igual al peso de la población andaluza. Inicialmente, el Presupuesto estatal asignaba una cifra algo inferior a ese peso porcentual, que actualmente es del 17,8% en el conjunto de la población, lo que fue corregido a finales del octubre mediante la aceptación de una enmienda del Grupo Socialista en el Congreso que corrigió el desfase. Ello no impidió que en el debate parlamentario los dos Grupos de la oposición cargaran las tintas sobre el hecho de que, aun siendo –tras Cataluña– la segunda Comunidad Autónoma que más inversión va a recibir de los Presupuestos estatales para 2010 en términos absolutos (4.180 millones), si se atiende al dato relativo de la media de euros por habitante que recibe la Comunidad, su puesto es de las últimas: la número trece.

b) Proposiciones no de Ley

Se apuntan los temas principales sobre los que versaron las Proposiciones no de Ley presentadas al Pleno.

– *del Grupo Parlamentario Socialista*: relativa a la cumbre sobre Cambio Climático; apoyo al sector agroalimentario andaluz; apoyo a la flota pesquera artesanal y las almadrabas; accesibilidad transversal y universal; lealtad institucional en la designación de senadores por los Parlamentos Autonómicos; no discriminación por motivos de identidad de género y de reconocimiento de los derechos de las personas transexuales; por un PROTEJA sostenible; impulso y optimización de las políticas públicas en favor del desarrollo de las energías renovables; mejora de la sostenibilidad en el transporte urbano; de creación de un Servicio Andaluz para la Mediación y Arbitraje civil y mercantil; educación y medios de co-

municación social; austeridad en la Administración Pública y retribución de altos cargos de la Junta de Andalucía; creación de centros integrados de Formación Profesional; actuaciones en relación con la gripe A; telemedicina; impulso del acogimiento familiar; sustituciones del profesorado; acceso a la vivienda; impulso a la investigación científica; respuesta ante la crisis; reformas en el ordenamiento jurídico penal español y promoción de debate social sobre el cumplimiento de las penas; asistencia sanitaria; situación de las instalaciones de playa en el litoral andaluz; escolarización mixta en centros docentes sostenidos con fondos públicos; fomento de la industria del ocio en el producto turístico andaluz.

– *del Grupo Parlamentario Popular:* de revocación del acuerdo de la Comisión Mixta sobre la deuda histórica; reordenación del sector público empresarial andaluz; procedimiento de provisión de puestos de trabajo en la Administración Autonómica y Administración Paralela; cantidades no ejecutadas Presupuestos Generales del Estado; situación social y laboral de la mujer; transferencia a las corporaciones locales para hacer frente a urgencias sociales; rechazo subida de impuestos; ejercicio de acciones judiciales en el llamado «Caso Mercasevilla»; austeridad en la Administración andaluza; política eficaz, austera y sostenible del agua; disolución del Ayuntamiento de Estepona; medidas ante la Gripe A; reforma y pacto por la educación; convocatoria de elecciones separadas; difusión de la lengua de signos; reformas en el ordenamiento jurídico penal español y promoción de debate social sobre el cumplimiento de las penas; medidas fiscales de apoyo a PYMES, autónomos y familias; financiación municipal; contrataciones públicas y pago a proveedores de la Administración autonómica; personación de la Consejería de Educación en casos de agresiones a docentes; homologación salarial altos cargos de la Administración autonómica y local; agenda por un Pacto para el Empleo; personal del SAS.

– *del Grupo Parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía:* situación de la activista saharaui Aminetou-Haidar; medidas para prevenir y combatir la corrupción y regenerar la vida democrática; apoyo a la agricultura y ganadería; creación del Colegio Oficial de Ambientólogos de Andalucía; disolución del Ayuntamiento de El Ejido (Almería); servicios de aula matinal, comedor escolar y actividades extraescolares en los centros docentes públicos; medidas de austeridad en los salarios públicos y privados; ayuda salarial a los parados sin prestaciones; derechos de los trabajadores autónomos; apoyo a la candidatura del flamenco al Patrimonio Cultural Inmaterial de la UNESCO; financiación de los ayuntamientos andaluces; situación de los trabajadores del mundo rural; transgénicos; incidencia de las desigualdades en la salud; potenciación de la Universidad pública y el proceso de implantación del Espacio Europeo de Educación Superior; creación de oficinas comarcales de urbanismo y vivienda; apoyo al sector del olivar para normalización de precios del aceite, mejora de su rentabilidad y de la economía del medio rural.

c) Interpelaciones

– *del Grupo Parlamentario Popular de Andalucía*: relativas a política general en materia de inmigración; vivienda; educación; profesorado y gestión de recursos humanos; economía social y emprendedores; inspección de ordenación del territo-

rio, urbanismo y vivienda; materia presupuestaria; de planificación y sostenibilidad; comunicación social; agricultura y ganadería; financiación y tributos; cooperación internacional; justicia; retribuciones; servicios sociales e inclusión; juventud; relaciones financieras con las corporaciones locales; salud pública; planificación económica; asistencia sanitaria; industria, energía y minas; seguimiento y coordinación del programa legislativo del Consejo de Gobierno; investigación, tecnología y empresa; Administración Local; neutralidad de la Junta de Andalucía con los medios de comunicación; financiación a adoptar para los ayuntamientos; deuda histórica; estrategia para la competitividad; personal de la Consejería de Salud; fracaso escolar; sector público empresarial andaluz; agua; atención a la dependencia; política de empleo para los jornaleros andaluces; I+D+I; austeridad en el gasto público.

– *del Grupo Parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía*: relativas a política del Gobierno en materia de memoria histórica; política para resolver la situación del sector vitivinícola de Andalucía; pesca de almadraba; política fiscal del Gobierno Andaluz; política para cambiar el modelo productivo andaluz.

d) Mociones

– *del Grupo Parlamentario Popular de Andalucía*: sobre política general en materia presupuestaria; política interior; comunicación social; agricultura; retribuciones; relaciones financieras con las corporaciones locales; Asistencia Sanitaria; seguimiento y coordinación del programa legislativo del Consejo de Gobierno; Administración Local; sector público empresarial andaluz; inspección de urbanismo y ordenación del territorio; y en materia de justicia.

– *del Grupo Parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía*: relativas a política general en materia de financiación y tributos; y en materia de I+D+I en Andalucía.

e) Comparecencias ante el Pleno

Se presentaron 273 solicitudes de comparecencia al Gobierno, la mayoría de las cuales suscritas por el Grupo Popular. 73 de ellas solicitaban la comparecencia del Consejo de Gobierno, y 1 la del Presidente del Consejo de Gobierno (para informar la posición de Andalucía ante el nuevo sistema de financiación autonómica).

f) Preguntas al Gobierno

Se han presentado 6.013 preguntas escritas al Gobierno; 1.094 preguntas orales en Comisión y 664 en Pleno.

Ha de dejarse constancia en este punto de la polémica surgida a la raíz de la práctica iniciada por el Grupo Popular, y proseguida por el socialista, de utilizar

el turno de preguntas orales a los Consejeros para traer a la Cámara asuntos correspondientes a Ayuntamientos en los que los interpelantes no gobernaban, con el pretexto de que había en juego competencias autonómicas que hacían pertinentes este tipo de preguntas. Esta deriva municipalista del control parlamentario al Gobierno tuvo que ser cortada por la Presidenta del Parlamento, Fuensanta Coves, que adoptó una Resolución interpretativa del art. 16.1 del Reglamento de la Cámara con la que puso fin a esta anómala práctica. Según dicha Resolución, las preguntas orales deberán guardar una «relación directa» con materias que sean competencia del Ejecutivo, debiendo inadmitirse en caso contrario.

Gobierno

Uno de los compromisos asumidos por el Presidente Griñán en su discurso de investidura fue el de reformar de la Administración autonómica en una triple dirección: la remodelación de su estructura directiva y provincial, la simplificación de los procedimientos administrativos y el desarrollo del estatuto del empleado público. En el plano organizativo, la consigna marcada desde la Presidencia fue la reducción de órganos directivos y, sobre todo, la promesa reducir a corto plazo las Delegaciones Provinciales de las Consejerías, que de las 14 actuales –una por Consejería excepto Presidencia– pasarían a la mitad; medida que se acompañaría de un mayor apoderamiento de los Delegados del Gobierno que concentrarían varias Áreas de actuación en cada Provincia y verían elevada su categoría administrativa (equiparándose a la de los Viceconsejeros).

El debate sobre la reforma de la Administración autonómica alcanzó de lleno al sector público dependiente de la Junta de Andalucía, sobre todo después que trascendiera que, junto a las perdidas acumuladas por algunas de ellas, las casi 150 empresas públicas mayoritarias o participadas aumentaron su endeudamiento global en un 75% en el primer trimestre de 2009 (alcanzando 310 millones de euros) y que muchos de sus directivos tienen salarios más elevados que el del propio Presidente de la Junta de Andalucía (que tiene asignado un bruto anual de 81.000 euros). La cuestión salarial de los altos cargos y directivos de las empresas públicas, especialmente delicada en un contexto de crisis económica, levantó un gran revuelo en la prensa que culminó con la adopción en el Parlamento de una proposición no de ley, de 24 septiembre, en la que se sentó la premisa de que ningún cargo autonómico cobrase más que el Presidente y se propuso la congelación presupuestaria de los sueldos de los altos cargos para 2010.

Como paso previo a futuras reformas de mayor calado –como las apuntadas–, el Presidente decretó una nueva distribución de asuntos entre las Consejerías de la Junta de Andalucía, que mantienen el número y designación anterior aunque desaparece el carácter Vicepresidencial que tenían las carteras de Presidencia y Economía (Decreto del Presidente de la Junta de Andalucía 3/2009, de 23 de abril). Poco después, el 19 de mayo, se aprobaron los Decretos de reestructuración de las Consejerías (BOJA núm. 95, de 20 de mayo), así como del Servicio Andaluz de Empleo (SAE), el Servicio Andaluz de Salud (SAS) y la Agencia Andaluza del Agua. Entre otras modificaciones, estas normas recogen la supresión neta de un total de 15 órganos directivos (14 direcciones generales y una Secre-

taría General), lo que supone poco más del 5% del número de altos cargos existentes de la Junta de Andalucía (en torno a 300). Como principales novedades, la *Consejería de Empleo* se hace cargo de las políticas de promoción del trabajo autónomo, hasta ahora en *Innovación, Ciencia y Empresa*, que sigue manteniendo el resto de sus funciones de apoyo a los emprendedores. *Empleo* asume la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias, anteriormente en *Gobernación*, Departamento que también cede la Dirección General de Consumo a la *Consejería de Salud*. La *Consejería de Economía y Hacienda*, por su parte, recibe la competencia en materia de informática en los ámbitos económico, financiero y la de contratación administrativa relativa a la dirección y coordinación de los contratos de colaboración público-privada, procedente de *Innovación, Ciencia y Empresa*. No obstante, esta Consejería sigue gestionando el resto de las atribuciones en Administración electrónica y en tecnologías de la información y las comunicaciones. Además, incorpora a su organigrama el Comité Andaluz para la Sociedad del Conocimiento. Las restantes Consejerías mantienen sus competencias anteriores, aunque con supresiones y fusiones generalizadas de centros directivos.

Ejercicio de las competencias

La acción de gobierno desplegada en el ejercicio ha sido importante. El en plano normativo destaca la aprobación de tres Decretos-leyes y de un Decreto Legislativo. Junto a estas disposiciones hay otras de rango reglamentario que merecen ser comentadas brevemente en este *Informe*, junto a algunos acuerdos y medidas gubernamentales de singular trascendencia.

En materia de *Administración Pública* es de destacar el Decreto-ley 1/2009, de 24 de febrero de, medidas urgentes de carácter administrativo, que da carta de naturaleza al Plan de medidas de simplificación de procedimientos administrativos y agilización de trámites que un mes antes había aprobado el Consejo de Gobierno. La norma se autojustifica en la urgencia de modificar cuatro leyes afectadas por dicho Plan: la Ley 5/1983 de la Hacienda Pública, para desconcentrar en la Consejería de Hacienda la competencia para autorizar modificaciones presupuestarias inferiores a tres millones de euros en determinadas operaciones; la Ley 9/2001, para cambiar a positivo el sentido del silencio administrativo en ciertas materias, reducir los plazos de resolución en otras y establecer modelos estandarizados de pliegos de contratación administrativa; la Ley 14/2007 del Patrimonio Histórico de Andalucía, con objetivo de simplificar las autorizaciones de actividades que afectan a bienes culturales; y la Ley 5/1997 del Consejo Económico y Social de Andalucía, a fin de reducir los plazos de emisión de informes preceptivos y no vinculantes.

Tiene asimismo interés el Decreto 289/2009, de 30 de junio, que modificó el Decreto 54/2005, de 22 de febrero, de creación de la figura de Comisario para la recuperación de la Memoria Histórica con el fin de concentrar el ejercicio de competencias en la materia en la Comisaría para la Memoria Histórica, órgano incardinado en la Consejería de Justicia y Administración Pública a cuyo frente se coloca un Comisario, cuyos tres principales retos, previstos en el Plan de

Memoria Histórica 2009-2012, consisten en la localización y catalogación como bienes protegidos de las fosas comunes andaluzas, el inventario de los edificios construidos con trabajos forzados y la creación de un Centro para la Recuperación de la Memoria Histórica.

En el ramo de *justicia* han de consignarse algunas actuaciones relevantes. Se trataba de una de las áreas necesitadas de mayor atención, pues se recordará el clima de tensión vivido dentro de la judicatura durante 2008, que alcanzó su cenit con el amago de huelga general programada para 2009. Bajo esa amenaza se dio a conocer una tabla de reivindicaciones suscrita por los jueces decanos en la que se señalaban las carencias del aparato judicial y se hacía explícita la necesidad de incrementar los medios y dotaciones de Juzgados y Tribunales de todos los órdenes, lo que caló en las Administraciones responsables de proveer. En abril, el TSJ de Andalucía insistía en su Memoria anual en esta necesidad solicitando un pacto de Estado para acometer una reforma en profundidad de una Administración de Justicia que el propio Presidente del Tribunal calificó de «trasnochada» y acuciada de una parálisis debida en gran medida a la ausencia de medios. Con estos antecedentes, se comprenderá que la prioridad para la Consejería de Justicia y Administración Pública ha sido paliar en lo posible la situación. El instrumento principal fue la aprobación en septiembre de un «Plan de respuesta razonable» que, de un lado, previó intervenciones urgentes en los 20 juzgados de primera instancia e instrucción más acuciados, que recibirían «unidades de apoyo procesal» integradas por funcionaros provenientes de juzgados menos saturados; y, de otro lado, la creación de unos «gabinetes técnicos» formados por técnicos informáticos e investigadores universitarios en las tres Salas de lo Contencioso-Administrativo del TSJ, sin duda el orden más colapsado (a mediados de año acumulaba 41.500 casos).

En el ámbito del *consumo, el comercio y los servicios*, hay que dar cuenta, en primer lugar, del Decreto 5/2009, de 13 de enero, que crea la llamada «Red de Alerta de Andalucía de Productos de Consumo» y regula la adopción de medidas administrativas preventivas. La norma completa para Andalucía lo establecido por el Real Decreto 1801/2003, de 26 de diciembre, seguridad general de los productos y la Directiva 2001/95/CE, de 3 de diciembre sobre la materia, que establecen las obligaciones que recaen sobre los productores y distribuidores para garantizar seguridad de los productos; designan las autoridades competentes para controlar la seguridad de los productos y para aplicar las medidas de minimización del riesgo; concretan el elenco de medidas preventivas y correctivas que pueden adoptarse para garantizar la seguridad de los productos; y regulan el intercambio de información entre las Administraciones intervinientes, asentado en un «sistema de notificación e información ordinario» y permanente y en un mecanismo de «transmisión rápida de información» a escala europea para los supuestos de riesgo grave o de emergencia (red de alerta RAPEX). En conexión con las redes nacional y europea, la Red Andaluza abarca todos los productos que se suministren o se pongan a disposición de los consumidores y usuarios en el marco de una actividad comercial o de prestación de servicios, con la exclusión de los alimentos, los medicamentos y los productos sanitarios que ya cuentan con mecanismos específicos. La finalidad principal de la Red de Alerta es recoger y centralizar la información precisa para identificar los productos,

explicar sus riegos y conocer las pruebas o análisis a los que se haya sometido, así como los datos del productor, distribuidor o prestador del servicio y de la cadena de comercialización.

En este sector también es de importancia el Decreto 70/2009, de 31 de marzo, relativo a la vigilancia y el control sanitario de las aguas de consumo humano, que refuerza los requisitos sanitarios ya establecidos por la legislación estatal para las infraestructuras de abastecimiento, así como las previsiones ante posibles situaciones de riesgo que puedan darse en alguno de los aproximadamente 900 puntos de abastecimiento de agua potable existentes en Andalucía, para los que se prestan servicios unas 7.000 instalaciones (captaciones, estaciones de tratamiento, depósitos, cisternas y redes de distribución). La conveniencia y oportunidad de la norma queda probada por el hecho revelador de que, nada más que el pasado año, se detectaron en la comunidad 576 incumplimientos de los requisitos de calidad del agua que no llegaron a entrañar riesgo para la salud, mientras que en 13 ocasiones se registraron niveles inusuales de parámetros químicos, por lo que el agua se declaró no apta para el consumo.

En otro campo conectado a los aspectos sanitarios del consumo, los productos de desecho, el Decreto 68/2009, de 24 de marzo, desarrolla la normativa comunitaria y estatal sobre recogida, transporte, almacenamiento, manipulación, transformación, reutilización o eliminación de todos aquellos materiales generados en la ganadería y en la industria transformadora que, por razones sanitarias o comerciales, no entran en la cadena alimentaria y necesitan una gestión específica (denominados «sandach» por el Reglamento CE 1774/2002, de 3 de octubre).

Finalmente, el aspecto más relevante de sector del consumo ha sido la transposición de la Directiva 2006/123/CE de servicios que, como en muchas otras Comunidades Autónomas y en el propio Estado, era prioritaria para evitar la aplicación directa de la Directiva prevista para finales de diciembre de 2009. Una primera adaptación en el ámbito de la Comunidad andaluza, muy limitada y parcial, fue el Decreto 356/2009, de 20 de octubre, que modificó el Decreto 173/2001, de 24 de julio, sobre Registro de Industrias Agroalimentarias de Andalucía, para que la eventual desaparición de ciertas autorizaciones en el ámbito de las industrias agroalimentarias fuese suplida por este menos incisivo medio de control registral que –justamente por eso– se considera necesario reordenar y fortalecer.

La transposición autonómica de mayor calado, aunque también parcial, fue operada por el Decreto-ley 3/2009, de 22 de diciembre, que se limita a adaptar tres leyes en materia de comercio cuya reforma se consideraba urgente y prioritaria: la Ley 1/1996, de 10 de enero, del Comercio Interior de Andalucía; la Ley 9/1988, de 25 de noviembre, del Comercio Ambulante y la Ley 3/1992, de 22 de octubre, de Ferias Comerciales Oficiales de Andalucía.

En la Ley de Comercio Interior cambia bastante el régimen jurídico de los establecimientos comerciales en Andalucía, especialmente el de las grandes superficies minoristas, que pasan a definirse como aquellas con una superficie útil de exposición y venta superior a los 2.500 metros cuadrados. Se determinan los criterios para el emplazamiento urbanístico de las grandes superficies minoristas, destacando el principio básico de que la planificación urbanística deberá prece-

der a la instalación en función de los ámbitos aptos determinados por el «Plan de Establecimientos Comerciales», una especia de mapa autonómico que identificará los ámbitos aptos e inaptos para las grandes superficies. Es novedosa la instauración del «Certificado de Calidad Municipal del Comercio de Andalucía» previsto para los municipios que adapten su Plan General de Ordenación Urbanística a las determinaciones de este Decreto-ley y al Plan de Establecimientos Comerciales previendo zonas de rehabilitación de espacios comerciales. La cuestión clave es el régimen autorizatorio de las grandes superficies minoristas. Desaparece la licencia autonómica, de modo que el control se transfiere a los municipios y se incardina dentro de la licencia municipal de obras de grandes superficies minoristas, al mismo tiempo que los criterios para su ejercicio son estrictamente territoriales, urbanísticos y medio ambientales. La competencia de la Junta se reduce al informe autonómico preceptivo de la Consejería competente en materia de comercio interior sobre la adecuación del proyecto a los criterios para la implantación de las grandes superficies minoristas establecidos en este Decreto-ley y al contenido del Plan de Establecimientos Comerciales.

La reforma de la Ley de Ferias Comerciales Oficiales hace desaparecer la autorización previa para la celebración de eventos de este tipo y la exclusividad de las instituciones feriales oficiales (IFECA en Cádiz, IFECO en Córdoba y FIBES en Sevilla) como organizadoras en sus respectivas provincias. Además, se suprime el requisito de aprobación por parte de la Junta de los estatutos de las instituciones feriales, así como la participación de las Administraciones Públicas en sus órganos de gobierno.

Por último, con la modificación de la Ley del Comercio Ambulante desaparece la obligatoriedad de la inscripción en el Registro General de Comerciantes Ambulantes como requisito previo al ejercicio de la actividad, para el cual bastará una autorización municipal.

La *sanidad* ha sido uno de los sectores donde la acción del Gobierno ha sido más seguida mediáticamente, desatando en algunos casos la polémica. La sanidad se situó en el punto de mira informativo con la alarma social desencadenada en torno a la amenaza pandémica de la gripe porcina (gripe A) y el creciente estado de alerta instaurado desde la primavera.

El Gobierno andaluz anticipó una medida preventiva de asesoramiento técnico mediante la modificación, por Decreto 100/2009, de 27 de abril, de la composición y funciones del Comité Ejecutivo para el Control, Evaluación y Seguimiento de la gripe aviar (creado por Decreto 232/2005, de 25 de octubre), con objeto ampliar el campo de actuación de este Comité tras la aparición de casos de gripe A de un potencial de transmisión entre seres humanos muy superior al de la gripe aviar que justificó la creación originaria del órgano. Durante el verano, con vistas la campaña de vacunaciones de noviembre y al comienzo del curso escolar, la petición de vacunas por parte de la Junta de Andalucía al Estado fue masiva. No obstante, la campaña de vacunación de los llamados «grupos de riesgo» (el 20% de la población andaluza) quedó normalizada –y muy descafeinada– tras la constatación durante el otoño y los primeros compases del invierno de lo injustificado de la alarma social, vista la relativamente baja incidencia de la gripe y la poca gravedad clínica de sus síntomas en el común de la población; hasta el

punto que desde la Consejería de Salud se hicieron sucesivos llamamientos a la vacunación de los grupos de riesgo, pues a finales de año sólo un 15% de las personas incluidas habían acudido a vacunarse.

La medida sin duda más polémica ha sido la regulación de la llamada «prescripción enfermera» introducida por el Decreto 307/2009, de 21 de julio, por el que se definía la actuación enfermera en el ámbito de la prestación farmacéutica del sistema sanitario público de Andalucía. El Decreto autoriza a los profesionales de enfermería a prescribir a los pacientes medicamentos que no están sujetos a prescripción facultativa: un total de 96 medicamentos comercializados en 400 presentaciones diferentes, así como de productos sanitarios para el cuidado de las heridas y para la incontinencia urinaria. Según el Decreto, la indicación se realizará a través de una «orden enfermera» disponible en los centros de salud en formato papel y digital. Se advertirá que la repercusión real de la medida es bastante escasa, pues aparte de la propia naturaleza de los medicamentos considerados, éstos tan sólo suponen el 3% de las prescripciones realizadas en el sistema público andaluz de salud, con una repercusión de un 5,7% de la factura farmacéutica total que abona el SAS.

El Decreto fue impugnado por el Consejo General de los Colegios de Médicos, que alegaba infracción de las reglas de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de regulación del ejercicio profesional. Además, argüían la vulneración de la Ley de Ordenación de las Profesiones Sanitarias, que otorga en exclusiva a médicos y odontólogos la competencia para prescribir medicamentos. En vistas a estas alegaciones de ilegalidad, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJA resolvió paralizar de forma cautelar el Decreto.

Tampoco eludió la polémica la decisión de aprobar un marco regulador de las operaciones de cirugía estética en menores de edad (el 10% del total de las intervenciones de este tipo) que impone un *test* psicológico previo y crea un Registro de datos sobre las intervenciones estéticas practicadas en menores (Decreto 49/2009, de 3 de marzo).

En el campo *la ordenación del territorio* destaca la aprobación de tres Planes subregionales de ordenación territorial. En primer lugar, por Decreto 26/2009, de 3 de febrero, se aprobó el del Levante Almeriense, una de las zonas de mayor crecimiento económico y demográfico de la península (desde 1991 ha incrementado su población en un 47%), cuyo crecimiento se fundamenta en la radical transformación de sector hortofrutícola. El Plan prevé un importante aporte de inversión pública durante 12 años a fin de atender las principales demandas y carestías derivadas del rápido crecimiento económico y demográfico de la zona. Concretamente, 878 millones de euros para infraestructuras y servicios de transportes, proyectos del ciclo integral del agua, recursos naturales y turísticos, regeneración de playas, prevención de inundaciones y fomento de la actividad agropecuaria. En segundo lugar, el Decreto 267/2009, de 9 de junio, aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Sevilla, que comprende 46 municipios y afecta a casi un millón y medio de habitantes. Su previsión más importante son las inversiones previstas: 30.000 millones de euros en los próximos diez años, y unas expectativas de empleo superiores a los 200.000. Los proyectos pro-

ductivos, urbanísticos y de vivienda, así como de mejora de infraestructuras se focalizan en 69 zonas denominadas «áreas de oportunidad» (47 destinadas a actividades productivas y 22 para uso residencial de relevancia metropolitana) en las que se concentra el grueso de las inversiones. En tercer lugar también se ha aprobado el no menos importante Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Málaga (Decreto 308/2009, de 21 de julio), entre cuyos principales objetivos se enuncian la ordenación del crecimiento urbano y la localización de actividades económicas, aumentar la oferta de viviendas protegidas, ampliar los sistemas de transporte público, potenciar el turismo sostenible y preservar el litoral. Con estas prioridades, se identifican 23 «áreas de oportunidad» (10 para actividades productivas, 6 para usos turísticos y 7 residenciales), en las que se pretende generar una inversión total de casi 12.000 millones de euros y más de 100.000 empleos, con la previsión de construir más de 20.000 viviendas.

Por su parte, los Decretos 259/2009, 260/2009, 261/2009 y 262/2009, de 26 de mayo, amplían los plazos inicialmente establecidos para la elaboración de los Planes Subregionales de Ordenación del Territorio de –respectivamente– el *Litoral de Granada*, *Campo de Gibraltar*, *La Janda* y *Costa Noroeste de la Provincia de Cádiz,* mediante las correspondientes modificaciones de los Decreto de formulación de dichos instrumentos de la planificación territorial.

En el sector del *medio ambiente* destaca el Decreto 357/2009, de 20 de octubre, que fija las demarcaciones hidrográficas de las cuencas de los ríos que transcurren íntegramente por territorio andaluz sobre las que la Junta de Andalucía ejerce plenas competencias de planificación y gestión hidrológica: la Mediterránea (Cádiz, Málaga, Granada y Almería), la del Guadalete y Barbate (Cádiz) y la del Tinto, Odiel y Piedras (Huelva), para adaptarlas a la Directiva Marco del Agua de la Unión Europea.

Asimismo es de interés el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de julio de 2009 que puso en marca la formulación del Plan Director Territorial de Gestión de Residuos no Peligrosos de Andalucía 2010-2019 iniciando así los trámites para sustituir el Plan Director de 1999.

En este ámbito de los residuos es de reseñar la alarma desatada en la segunda mitad del año por la presunta liberación de fosfoyesos con restos de metales tóxicos a las aguas del entorno de Doñana provenientes de las balsas de Fertiberia en Huelva. Expertos de varias Administraciones concluyeron en septiembre que la contaminación permanecía controlada dentro de lo límites permitidos, descartándose su carácter radiactivo, por lo que la Junta de Andalucía permitió la continuación de los vertidos hasta finales de 2012. Sin embargo, la Audiencia Nacional dictó un Auto de 14 de diciembre (en ejecución de la sentencia del mismo Tribunal de junio de 2007), en el que fijaba el cese definitivo de los vertidos de fosfoyesos para el 31 de diciembre de 2010, adelantando en dos años la fecha prevista, al que se ordenaba a la empresa el inicio inmediato de las tareas de regeneración de los terrenos.

No fue la única ocasión en la que el Parque de Doñana se situaba en el punto de vista mediático, pues la Consejería de Medio Ambiente sacó adelante un Plan de Actuaciones para 2010 sobre el Parque que contempla fuertes inversiones y

anunció su intención de ampliar la zona protegida en el litoral; todo ello en vísperas de que el Ex-Presidente del Gobierno Felipe González presidiera por primera vez el órgano de coordinación y representación creado por la Junta de Andalucía tras asumir las competencias del Parque Nacional: el Consejo de Participación de Doñana, cargo para el que fue nombrado por la Junta de Andalucía a mediados de diciembre.

La gestión de las Costas estuvo focalizada desde el poco antes del arranque de la temporada estival por el conflicto de los «Chiringuitos», instalaciones que la Dirección General de Costas del Ministerio de Medio Ambiente considera incompatibles con el art. 32 de la Ley de Costas, por lo que emprendió una campaña para su regularización, traslado o erradicación, según qué casos. Las numerosísimas instalaciones de este género existentes en las Costas andaluzas, verdadero signo de identidad de las mismas, y la gran cantidad de empleos estacionales que genera (unos 50.000), explica que la medida fuese muy contestada desde la Consejería de Turismo, que denunciaba la inoportunidad de endurecer en momentos de crisis los requisitos requeridos para estos establecimientos costeros. En el trasfondo del rechazo de la Junta, además, el deseado traspaso de las competencias sobre gestión del litoral. La batalla pareció decantarse definitivamente a favor de estas instalaciones cuando, a vueltas del verano, el Secretario de Estado de Cooperación Territorial, el ex–Vicepresidente andaluz Gaspar Zarrías, garantizaba la continuidad del 90% de las mismas.

En el ámbito del *Turismo* en general destaca la aprobación del Plan Director de *Marketing*, que marca la estrategia de promoción turística de Andalucía para el periodo 2009-2010 y que concentra su atención en atraer el turismo de fuera de temporada.

La *educación* ha sido uno de los campos en los que se ha desplegado una acción más intensa. El desarrollo reglamentario de la Ley andaluza de Educación de finales de 2007, preciso para su plena entrada en vigor, ha sido la prioridad de una Consejería que, como destacó el Presidente Griñán en su discurso de investidura, sitúa sus objetivos en el centro de la acción de Gobierno, garantizando para ello todos los recursos presupuestarios que sean menester. Así se han aprobado: el Decreto 71/2009, de 31 de marzo, por el que se regula el Censo de Entidades Colaboradoras de la Enseñanza; el Decreto 287/2009, de 30 de junio, que regula la prestación gratuita del servicio complementario de transporte escolar para el alumnado de los Centros docentes sostenidos con fondos públicos; el Decreto 49/2009, de 12 de mayo, que regula los centros que imparten el primer ciclo de educación infantil; así como los Decretos 35/2009, de 17 de febrero, y 288/2009, de 30 de junio, que crean diversas Escuelas Infantiles de titularidad municipal, mientras que el Decreto 292/2009, de 7 de julio, crea las de titularidad distinta a la municipal.

Se comprobará que varias de estas normas se dirigen a incrementar y regular la oferta de puestos escolares en Educación Infantil que, tras la Ley de Educación de 2007, se considera una etapa escolar de carácter educativo y no sólo asistencial, aunque de escolarización voluntaria dividida en dos ciclos (de 0 a 3 y de 4 a 6 años). En el primero, las familias colaboran en la financiación según sus ingresos, mientras que en el segundo ciclo, y en cumplimiento de las previsiones esta-

tutarias, la gratuidad está garantizada desde el curso 2007-2008. En el curso 2009-2010, la oferta de plazas en esta etapa educativa ascendió a 80.823, de las que 66.846 cuentan con algún tipo de financiación pública. El compromiso es alcanzar en 2012 las 100.000 plazas para menores de tres años y atender progresivamente toda la demanda antes del final de la próxima legislatura.

También ha de consignarse la aprobación de dos importantes normas sobre la formación profesional: el Decreto 334/2009 sobre centros integrados de formación profesional en la Comunidad Autónoma, y el 335/2009, de ordenación de la formación profesional para el empleo, ambos de 22 de septiembre.

Por lo demás, es de resaltar una nueva modificación del Decreto de Apoyo a las Familias Andaluzas de 2002 (operada por el Decreto 59/2009, de 10 de marzo), cuya finalidad principal es ampliar sus prestaciones en materia educativa.

De los asuntos de la competencia de *Gobernación*, destacan dos normas sobre juego: el Decreto 280/2009, de 23 de junio, que aprueba el Catálogo de Juegos y Apuestas de la Comunidad Autónoma, con la principal novedad de incorporar las modalidades en las que se usa Internet; y el Decreto 342/2009, de 29 de septiembre, que modifica el de 1988 en materia de Casinos e Hipódromos para prorrogar hasta el año 2013 la planificación de apertura de estos centros por no haberse cubierto aún el número de autorizaciones originariamente previstas, al tiempo que autoriza de tres nuevos casinos y dos hipódromos en provincias que actualmente carecen de estas instalaciones.

Asimismo es de interés el Decreto 306/2009, de 21 de julio, que aprueba el primer Plan Integral para los Andaluces y Andaluzas en el Mundo. El Plan recoge multitud de medidas de fomento dirigidas a los más de 1,7 millones de andaluces que viven fuera de la región (1.549.259 en otras comunidades autónomas y 171.878 en el extranjero), así como a las 351 Comunidades Andaluzas (288 en el resto de España y 63 en otros países), además de prestar especial atención a las personas retornadas. Sus objetivos principales son la asistencia y protección de los andaluces en el exterior, promover medidas que permitan su retorno e impulsar el movimiento asociativo. Presupuestariamente está dotado con 64,5 millones de euros para el periodo 2009-2012.

En el ámbito del *deporte* destaca el Decreto 336/2009, de 22 de septiembre, que regula el deporte de alto rendimiento. La norma define los distintos niveles de rendimiento y determina las personas que pueden acceder a cada uno, las vías para ello, los requisitos exigidos y los beneficios y medidas de apoyo para facilitar la especialización y perfeccionamiento dentro del ámbito del deporte federado y de alta competición.

En el capítulo de las *ayudas públicas y la lucha contra la crisis económica*, las medidas se han dirigido al doble objetivo de inyectar liquidez al mercado y de recurrir a fórmulas de aval o préstamo público que facilitaran en acceso a recursos financieros a Pymes con proyectos solventes pero con dificultades para acceder a los escasos activos circulantes. En primer lugar destaca el Decreto 99/2009, de 27 de abril, aireado como la primera medida adoptada por el Gobierno de Griñán para subrayar lo que iban a ser sus prioridades. En ella se constituyen cinco Fondos de activos y avales concebidos como instrumentos financieros

reembolsables por un total de 210 millones de euros. Cuatro de esos Fondos se destinan a favorecer la financiación de las inversiones y la liquidez de las Pymes de los sectores agroalimentario, turístico, comercial y de las industrias culturales. Y un quinto se dirige a financiar actuaciones de internacionalización de la economía andaluza. En mayo, la Consejería de Innovación constituyó un nuevo fondo para avalar un 25% de los préstamos que las Pymes andaluzas solicitaran al Instituto de Crédito Oficial. En este ámbito de las ayudas económicas, es asimismo de destacar el Convenio de colaboración que el Consejo de Gobierno suscribió en el mes de julio con el Ministerio de Industria para gestionar a través de la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía las importantes ayudas al sector del automóvil acordadas en mayo por el Gobierno de la Nación con la aprobación del llamado Plan 2000E. La Junta de Andalucía se sumó a dicho Plan asumiendo el compromiso de aportar 500 euros por vehículo según preveía el Plan estatal, con el límite total de 15 millones de euros.

El área de *infraestructuras* ha sido también una de las espoletas de reacción frente a la crisis. En este sentido, el Consejo de Gobierno aprobó en septiembre un importante paquete de licitaciones en materia de obras públicas (algo más de 200 millones de euros) y de incentivos y préstamos reembolsables dirigidos a proyectos de I+D+I. Y en noviembre se reforzó el marco jurídico de las inversiones con al firma de un protocolo para que el sector privado colabore en el Plan de Inversiones 2010-2020 priorizando los instrumentos contractuales y financieros basados en la colaboración público-privada, que comenzarán a materializarse en proyectos de ampliación de puertos deportivos, infraestructuras de transporte urbano y áreas logísticas.

En relación con la *deuda pública*, ha de anotarse preliminarmente el deseo de todos los poderes emisores en el actual contexto de crisis de ajustar la determinación de las modalidades de endeudamiento y de sus condiciones financieras al momento en que la coyuntura económica permita su mejor concreción. Esta conveniencia ha informado la política de endeudamiento de la Junta, que actualmente participa de ese carácter coyuntural, consecuencia de la gran incertidumbre de en la que viven los mercados financieros. La Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2009 reflejó claramente esta tendencia habilitando al Consejo de Gobierno para emitir y fijar las características de la deuda pública amortizable y concertar operaciones de crédito, cualquiera que fuese la forma en la que se documentasen, tanto en operaciones en el interior como en el exterior, hasta el límite de los 2.400 millones de euros con destino a la financiación de inversiones. Junto a esta previsión general, el apartado 3 del citado art. 34 preveía que para garantizar que el endeudamiento neto se mantuviese en las cuantías fijadas, podría incrementarse con carácter excepcional el límite previsto por el importe necesario para satisfacer la totalidad de las amortizaciones del principal de deuda emitida y de las operaciones de crédito concertadas. Haciendo uso de esta previsión, dichas amortizaciones quedaron definitivamente fijadas por el Decreto 79/2009, de 14 de abril en un importe máximo de 875,21 millones de euros y un plazo de vencimiento máximo de 30 años, lo que elevó el volumen total de endeudamiento a autorizable durante el ejercicio. En aplicación de estas previsiones, el Decreto 264/2009, de 2 de junio, autorizó la puesta en circulación de emisiones de deuda pública anotada y la concertación de operaciones de endeuda-

miento por un importe de hasta 1.216 millones de euros, con destino a la financiación de inversiones. El Decreto aplica el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 8 de octubre de 2008, autorizando a la Comunidad Autónoma para un endeudamiento neto no previsto en el programa anual ordinario y compatible con un déficit máximo de hasta el 1% del PIB. Posteriormente, el Decreto 376/2009, de 24 de noviembre, autorizó la puesta en circulación de emisiones de deuda y la concertación de operaciones de endeudamiento por un importe máximo equivalente a 83,1 millones de euros.

Por otro lado, es de reseñar que el anteriormente citado el Decreto 79/2009, de 14 de abril, aprobó la implantación del Programa EMTN (*Euro Medium Term Notes*), que es el que utilizan la mayoría de los grandes emisores internacionales en los mercados financieros para la puesta en circulación de deuda de una forma continua y ágil.

Dentro de tendencia a flexibilizar el marco jurídico del endeudamiento merece finalmente resaltarse el Decreto 381/2009, de 1 de diciembre, que autoriza una ampliación del Programa de Emisión de Pagarés por un periodo de cinco años (que estará vigente hasta mayo de 2016), y establece la posibilidad de realizar emisiones en otras divisas distintas al euro y de incorporar nuevos mecanismos adicionales a las subastas quincenales de pagarés. Junto a estas novedosas medidas, se posibilita el uso de otros procedimientos alternativos como «emisiones a medida» (que se hacen al plazo específico que demanda el inversor siempre que el vencimiento encaje con las previsiones de la Junta y su precio sea competitivo) o «colocaciones singulares» (que frente a la periodicidad quincenal de las subastas, se realizan de forma extraordinaria, sin carácter periódico, a plazos estándares de mercado).

También en la órbita de Hacienda, pero en el más acotado campo de las *medidas tributarias*, destaca sobre todo la aprobación del Decreto Legislativo 1/2009, de 1 de septiembre, que aprueba el Texto Refundido de las disposiciones dictadas por la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de tributos cedidos. La norma refunde y armoniza las leyes que enmarcan en el régimen general de cesión de tributos del Estado acordado en 2001 y donde se regulan el Impuesto de la Renta de las Personas Físicas (tramo autonómico), el de Patrimonio, el de Sucesiones y Donaciones, y el de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, además de los tributos sobre el juego. Las leyes refundidas son las de acompañamiento de los Presupuestos para 2002, 2003, 2004 y 2006, así como la Ley 3/2007, de creación de la Agencia Tributaria de Andalucía, y la Ley 1/2008, de medidas de impulso a la actividad económica de Andalucía y de agilización de procedimientos administrativos.

La tramitación de este Texto Refundido, el primero que se adopta en Andalucía tras la habilitación que al respecto contiene el nuevo Estatuto en su art. 109, puso de manifiesto una laguna en la práctica parlamentaria y en el Reglamento de la Cámara: la inexistencia de un procedimiento de control *a posteriori* de la legislación delegada que adopte el Consejo de Gobierno. Por ello, la Presidencia del Parlamento de Andalucía tuvo que adoptar preliminarmente dicho procedimiento mediante Resolución de 20 de abril de 2009 (BOJA núm. 81, de 29 de abril). Ha de señalarse que, a diferencia de lo que sucede en las delegaciones legislativas

que puede hacer el Congreso de los Diputados, el citado art. 109 del Estatuto sólo prevé formas adicionales de control de la delegación legislativa otorgada mediante una Ley de bases para la formación de textos articulados (apdo. 3), lo que paradójicamente no se prevé para el caso de la delegación legislativa otorgada mediante Ley ordinaria para la refundición de los mismos (apdo. 4).

Respecto de la Agencia Tributaria de Andalucía debe dejarse constancia de la aprobación de su Estatuto (por Decreto 324/2009, de 8 de septiembre), en desarrollo previsto en la disposición final séptima de la Ley 23/2007, de 18 de diciembre, que creó dicho organismo como agencia de régimen especial.

Finalmente, en materia de *vivienda* destaca el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 22 de diciembre, que aprueba una línea de préstamos reintegrables destinados a la adquisición de vivienda libre y autoriza a las Consejerías de Economía y Hacienda y de Vivienda y Ordenación del Territorio para la formalización de un Convenio de Colaboración con las entidades financieras y con la Confederación de Empresarios de Andalucía para impulsar la venta del parque de viviendas libres. El acuerdo, negociado en el contexto del VII Acuerdo de concertación social firmado en noviembre por la Administración autonómica, la patronal y los sindicatos andaluces, refleja la intención de la Junta de Andalucía para aliviar el importante «stock» de viviendas generado en los últimos años (unas 70.000) y adelantar la recuperación económica del sector inmobiliario. Su carácter innovador reside en autorizar la firma de un convenio con entidades financieras y con la Confederación de Empresarios de Andalucía para la creación nueva línea de préstamos reintegrables con una dotación de 1.000 millones de euros para el año 2010 para compradores de viviendas de primera transmisión. La concesión de los préstamos se gestionará por las Consejerías de Economía y Hacienda y Vivienda y Ordenación del Territorio y se concretará a través de acuerdos con las empresas promotoras y entidades financieras que se adhieran a la iniciativa.

Conflictividad

Como hemos venido apuntando en anteriores *Informes*, la conflictividad entre la Comunidad Autónoma y el Estado ha venido reduciéndose en los últimos años hasta prácticamente desaparecer, por la potísima razón de la coincidencia en la coloratura política de los Gobiernos de una y otra instancia. De hecho, dos de los tres casos que se relacionan a continuación se pusieron en marcha con anterioridad a dicha coincidencia periclitando ahora definitivamente.

– Auto de 27 de enero del Pleno del TC, que acuerda mantener la suspensión de los arts. 4.b) y 16.3 de la Ley de Andalucía 21/2007, de 18 de diciembre, de régimen jurídico y económico de los puertos de Andalucía, levantando –que es lo más reseñable– la de los arts. 16.2 y 20.3, todos ellos impugnados en el recurso núm. 7258-08, promovido contra dicha Ley por Presidente del Gobierno de la Nación. El levantamiento parcial de la suspensión hace prevalecer el interés vinculado a la protección del bien demanial afectado frente al uso hotelero de los puertos permitido por la Ley andaluza.

– Sentencia de la Sala Primera del TC 138/2009, de 15 de junio, que resuelve el conflicto positivo de competencias planteado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía respecto de la Orden del Ministerio de Medio Ambiente que estableció las bases reguladoras de las ayudas a la investigación en materias relacionadas con la Red de Parques Nacionales para 2002. Para la Junta, la Orden vulneraba su autonomía financiera por centralizar en los órganos estatales la tramitación y resolución de las ayudas, negando que éstas tuviesen cobertura en la competencia estatal en materia de fomento de la investigación científica y técnica prevista en el art. 149.1.15º de la CE. El Tribunal declara que la competencia controvertida corresponde a la Junta de Andalucía incardinando la materia regulada dentro del ámbito material relativo a espacios naturales protegidos y medio ambiente.

– Auto del Pleno del TC 147/2009, de 12 de mayo, que acuerda la extinción del recurso de inconstitucionalidad 632-2004, interpuesto por el Parlamento de Andalucía respecto de la Ley 45/2003, de 21 de noviembre, que modificó la Ley 35/1988, de 22 de noviembre, sobre técnicas de reproducción asistida. Se trata de un proceso que perdió sobrevenidamente su objeto debido a la incidencia de la Ley 14/2006, de 26 de mayo, de técnicas de reproducción asistida, sobre los preceptos de la Ley 45/2003 impugnados por el Parlamento de Andalucía, hasta el punto de que la Exposición de Motivos de la citada Ley 14/2006 manifiesta expresamente su intención de modificar el marco regulador contra el que pesaba este recurso de inconstitucionalidad.

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 109

Composición

Grupo Parlamentario Socialista (PSOE-A): 56

Grupo Parlamentario Popular de Andalucía (PP-A): 47

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

Estructura del Gobierno

Presidente: *José Antonio Griñán Martínez*

Número de Consejerías: 15

Consejería de Presidencia: Antonio Ávila Cano

Consejería de Economía y Hacienda: Carmen Martínez Aguayo

Consejería de Gobernación: Luis Pizarro Medina

Consejería de Justicia y Administración Pública: Begoña Álvarez Civantos

Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa: Martín Soler Márquez

Consejería de Obras Públicas y Transportes: Rosa Aguilar Rivero

Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio: Juan Espadas Cejas

Consejería de Empleo: Antonio Fernández García

Consejería de Turismo, Comercio y Deporte: Luciano Alonso Alonso

Consejería de Agricultura y Pesca: Clara Aguilera García

Consejería de Salud: María Jesús Montero Cuadrado

Consejería de Educación: Mar Moreno Ruiz

Consejería de Igualdad y Bienestar Social: Micaela Navarro Garzón

Consejería de Cultura: Rosa Torres Ruiz

Consejería de Medio Ambiente: Cinta Castillo Jiménez

Tipo de Gobierno

Mayoritario absoluto

Cambios en el Gobierno

Reestructuración de las Consejerías tras la investidura del nuevo Presidente

Investidura

Investidura como Presidente de Don José Antonio Griñán Martínez. Nombrado por Real Decreto 711/2009, de 22 de abril (BOE núm. 99, de 23 de abril, BOJA núm. 77, de 23 de abril).

Reformas del Reglamento del Parlamento

Por Acuerdo de 8 de octubre de 2009 del Pleno del Parlamento de Andalucía (BOJA núm. 207, de 22 de octubre) se aprobó una reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía para facilitar las votaciones en los casos de maternidad o paternidad y en los supuestos de enfermedad o incapacidad prolongada por medio del procedimiento de delegación o telemático, apelando a la conveniencia de evitar la alteración de la composición de la Cámara ante estas eventualidades. Debe recordarse que la naturaleza personal e indelegable del voto se predica por el art. 79.3 de la CE exclusivamente para senadores y diputados, sin que exista un precepto similar en el Estatuto de Autonomía para Andalucía, por lo que no parece haber impedimento constitucional ni estatutario a esta singular regulación del ejercicio del voto.

Actividad de otras instituciones estatutarias

Cámara de Cuentas

A mediados de junio se presentó el Plan de actuaciones para el 2009, que sigue inspirado en el llamado Plan Estratégico que en su día aprobara el Pleno de la Cámara. El Plan comprende 32 actuaciones para 2009, de las cuales 6 se refieren al seguimiento de recomendaciones y fiscalizaciones ya efectuadas. Las actuaciones de nuevo cuño corresponden a peticiones de auditoria formuladas específicamente por el Parlamento y por entidades locales, aunque –como en ejercicios anteriores– también se programaron actuaciones horizontales para extender geográficamente los controles. Veinte de las actuaciones previstas tienen esta condición, mientras que las doce restantes tienen carácter vertical, por dirigirse específicamente a una sola entidad.

Se reeditaron los Informes que vienen siendo habituales en materia fiscalizadora y que han cobrado periodicidad anual junto al de la Cuenta General: el de

contratación administrativa, y el de gestión y aplicación de los fondos de compensación interterritorial; así como los del sector público local: uno referido a la totalidad de las corporaciones y demás entidades que han de rendir sus cuentas a la Cámara, y otro más específico sobre corporaciones con población superior a 50.000 habitantes. Es de destacar que el informe sobre contratación administrativa, presentado a finales de marzo, detectó importantes anomalías en la aplicación de las modalidades de contratación y en el discutible empleo –por excesivo e injustificado– del procedimiento de urgencia.

También se presentaron Informes especiales ante el Parlamento, entre los que resaltamos el relativo a la Sociedad Andaluza para el Desarrollo de las Telecomunicaciones (SANDETEL) y sus empresas filiales, que puso de manifiesto una serie de irregularidades en materia de personal y contratación. En el ámbito de la sanidad destacaremos el informe sobre el gasto sobre implantación de prótesis quirúrgicas, realizado en conjunción con la *Sindicatura de Comptes* de Cataluña y el *Consello de Contas* de Galicia. Finalmente es de encomiar la especial atención prestada al urbanismo, donde se aprobó un Informe sobre la adaptación de los planes generales a la Ley de ordenación urbanística de Andalucía de 2002 (LOUA) en municipios de más de 50.000 habitantes, que reveló datos poco halagüeños respecto de las expectativas iniciales: solo 4 de los 28 municipios que superan esa población están plenamente adaptados a la Ley; 3 lo están sólo en parte (al amparo de las disposiciones transitorias de la LOUA); 9 cuentan con una adaptación parcial amparada por el Decreto de 2 de enero de 2008; mientras que los 12 restantes mantienen planes anteriores a la LOUA. También revela el Informe una llamativa paradoja: el plazo medio que transcurre entre que se aprueba un plan general hasta que se revisa y se sustituye por otro nuevo se sitúa en 12 años y tres meses, lo que pone de relieve que los planes están más tiempo elaborándose y revisándose que en vigor.

Finalmente ha de señalarse que debido a la falta de acuerdo parlamentario, tampoco se resolvió en este año la esperada renovación de los Consejeros –entre ellos la del Consejero Mayor–, pendiente desde septiembre de 2008.

Defensor del Pueblo Andaluz

A principios de abril se presentó en el Parlamento el Informe Anual del Defensor del Pueblo y en julio se hizo lo propio con el del Menor. Junto a estas entregas preceptivas, en la segunda mitad del año se pusieron a disposición del Parlamento un Informe especial sobre la Ordenación del Territorio, centrado en las necesidades de la protección del litoral y las nefastas consecuencias de la construcción indiscriminada en suelo no urbanizable, y otro sobre la participación ciudadana en el ámbito local.

Las consecuencias socioeconómicas de la crisis ocuparon buena parte del Informe anual y de las propias declaraciones públicas del Defensor, D. José Chamizo, especialmente preocupado en el riesgo de recorte o agotamiento que corren ciertas prestaciones sociales. Fueron muchas las propuestas en este terreno, referidas a las necesidades de incrementar las ayudas para la escolarización en la primera etapa de Educación Infantil y en materia de vivienda y pago de hipotecas. Y en

este mismo orden de problemas abundaron muchas de las 13 resoluciones dictadas durante el año 2009, donde destaca la relativa a la crisis económica, que sugiere la creación de algún tipo de organismo o servicio específico que recopile la información existente respecto a las ayudas públicas para personas, familias y empresas afectadas por la crisis económica.

Hay que reseñar que Andalucía (Sevilla y Córdoba) acogió en octubre la reunión anual de coordinación de los Defensores del Pueblo estatal y autonómicos, donde bajo el lema de la «La protección de los derechos de la ciudadanía derivados de la aplicación de las nuevas tecnologías» se analizó en profundidad el alcance y efectos de la llamada «brecha digital» y la necesidad de profundizar en aspectos todavía muy lábiles de la «ciberseguridad», especialmente cuando los más afectados son menores.

Finalmente es de consignar una pequeña modificación del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo (por Acuerdo de la Presidencia del Parlamento de 25 de marzo, BOJA núm. 66, de 6 de abril) que modifica el art. 36 del mismo para ajustar el régimen de contratación y de adquisición del Defensor del Pueblo Andaluz al que rige para el Parlamento andaluz.

Consejo Consultivo de Andalucía

Han sido solicitados al Consejo 910 dictámenes, cifra que marca un máximo histórico que continúa en progresión en los últimos años. Fueron admitidos a trámite 898. El número de dictámenes emitidos ha sido de 873, la cifra más alta desde la creación del Consejo en 1994. De entre ellos, el número de dictámenes favorables ha sido de 718, los desfavorables ascendieron a 100 y 55 expedientes fueron devueltos. De los dictámenes emitidos, 316 corresponden a solicitudes formuladas por entidades locales (un 36%), porcentaje similar al del año anterior.

El desglose por asuntos principales es el siguiente: 13 dictámenes sobre Anteproyectos de Ley y Proyectos de Decretos Legislativos y 41 Proyectos de disposiciones reglamentarias. Han sido 5 las consultas facultativas. En cuanto a los asuntos administrativos ordinarios han sido 107 los dictámenes relativos a revisiones de oficio (12% sobre el total de los emitidos); 156 (18%) sobre contratación; 59 (7%) de modificaciones de Planes urbanísticos en lo relativo a zonas verdes, espacios libres, dotaciones y equipamientos; 6 se han emitido sobre recursos de revisión; 2 sobre convenios; y 1 ha resuelto un conflicto de competencia. Es singularmente alto el número de dictámenes emitidos sobre responsabilidad patrimonial de la Administración, 483 (55%), correspondiendo 317 de ellos a asuntos procedentes de la Administración Autonómica, 164 de Entidades Locales y 2 Entes de derecho público y de Universidades.

En cuanto al deber de las Administraciones de comunicar al Consejo el sentido de las resoluciones adoptadas tras la recepción de los dictámenes, el número de estas comunicaciones fue de 610, de ellas 576 resoluciones fueron dictadas «de acuerdo con el Consejo»; mientras que fueron 34 aquellas en las que el Consejo fue sólo «oído».

Consejo Audiovisual de Andalucía

El Pleno del Consejo Audiovisual adoptó 26 Resoluciones durante el año, entre las que abundan las que denuncian la falta de pluralismo político en los medios de comunicación. Siete fueron *decisiones*, la de mayor relevancia la relativa a la presencia de contenidos inadecuados para la infancia y la emisión de telebasura en horario infantil; dos *recomendaciones*, una sobre la aparición de menores en emisiones de televisión y radio relativas a sucesos luctuosos, dramáticos o relacionados con conductas ilegales y otra sobre publicidad de juguetes en televisión; y once *informes*. Es de resaltar el informe sobre el proyecto de Ley General de Comunicación Audiovisual, que resaltó la necesidad de superar la indefinición que afecta a la protección de los derechos de los menores para poder tipificar contenidos perjudiciales para el menor, recomendó la introducción de cautelas que clarifiquen las nuevas formas de publicidad y la precisión de los mecanismos de relación que eviten una colisión competencial del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales y las autoridades reguladoras autonómicas y, finalmente, se pronunció sobre el ámbito y las posibilidades de la autorregulación en el sector. Otro informe importante, sobre un tema recurrente, es el que tras analizar la situación en países de nuestro entorno, solicita formalmente a los tres Grupos Parlamentarios que convenien los criterios que permitan medir de forma objetiva el grado de pluralismo en los medios públicos, con al posibilidad de apercibir al infractor.

En lo que se refiere a las resoluciones sancionadoras, el Consejo inició 26 expedientes sancionadores, superando así ampliamente el número de resoluciones incoadas durante el año anterior.

ARAGÓN

José Luis Bermejo Latre

Rasgos generales

El año 2009 ha marcado el ecuador de la VII Legislatura, en cuyo decurso han empezado a advertirse algunos signos de agotamiento de la coalición PSOE-PAR, aumentando y revelándose los puntos de discrepancia entre los socios de gobierno con ocasión de la aprobación del nuevo modelo de financiación autonómica, la demora en ejecución de las infraestructuras estatales, el relativo estancamiento de las relaciones bilaterales con la Administración estatal en pos del desarrollo del nuevo Estatuto (en particular, sus preceptos en materia financiera e hidráulica), la preparación de los presupuestos generales del Estado para 2010 o la tortuosa tramitación de la Ley de lenguas (que propone el catalán como lengua propia de algunas zonas del Aragón oriental). Reprochando la pretendida complacencia del PSOE aragonés con un Gobierno estatal no volcado enteramente con la Comunidad Autónoma, el PAR ha retomado un discurso más territorial que le ha obligado a marcar distancias, vindicando un espacio político propio y neutral entre los partidos mayoritarios en Aragón (PSOE y PP). Sin embargo, la coalición PSOE-PAR sigue estable en su ya tercer mandato, y muestra una holgura capaz de dar cabida a declaraciones de unos y otros acerca de su apertura a otras posibles alianzas a pesar de su satisfacción por el pacto vigente.

La intensificación de la actividad institucional en la Comunidad Autónoma ha tenido que ver con episodios internos y externos, indistintamente. En el plano interno, el repertorio legislativo se ha visto notablemente incrementado, gracias a leyes de una notable importancia sustancial (Presidente y Gobierno, Consejo Consultivo, Cámara de Cuentas, ordenación del territorio, urbanismo, servicios sociales, lenguas, centros de ocio de alta capacidad, concejos abiertos). En un sentido más negativo, la activación de la «operación molinos», una investigación judicial de la mayor trama de corrupción urbanística en la historia de la Comunidad Autónoma, ponía en crisis al ya cuarto municipio aragonés, cuyo Ayuntamiento continúa presidiendo en el momento de redactar estas líneas María Victoria Pinilla (expulsada del PAR) tras 22 años ininterrumpidos y una breve estancia en prisión provisional. En el plano externo, la solución al contencioso de la llamada «deuda tributaria» y los avances en la cooperación bilateral vertical han revelando una cierta mejora en las relaciones de alto nivel con el Estado. No cabe formular el mismo juicio respecto de las relaciones horizontales con la comunidad catalana, que siguen deteriorándose tanto por la cuestión hídrica (fundamentalmente, por la creación de la cuenca hidrográfica catalana) como, muy especialmente, por la complicación creciente del conflicto de las piezas de arte sacro de las parroquias del Aragón oriental.

Pero la actualidad institucional en 2009 viene marcada por el alumbramiento del nuevo sistema de financiación autonómica. No sin ciertas dificultades entre sus socios, el Gobierno de Aragón terminaba por saludar en el Consejo de Política Fiscal y Financiera el nuevo modelo de financiación para las Comunidades Autónomas de régimen fiscal común. La expectativa de percepción de unos ingresos adicionales de 258 millones de euros de los 11.000 garantizados por el Estado a las Comunidades concernidas, que se traduce en una cifra media *per capita* de ca. 2.900, frente a los 2.600 euros de media nacional, parece ser un argumento de peso para que el senador José María Mur (PAR) se abstuviese en la votación en el Senado, franqueando el camino al nuevo sistema de financiación autonómica propuesto por el Gobierno central sin abandonar el discurso de rechazo al mismo. La formación aragonesista confía en el desarrollo del Estatuto de Autonomía para revalorizar la posición de la Comunidad en un modelo que recoge algunas de las variables reclamadas por ésta (dispersión y envejecimiento poblacionales), olvidando otras (orografía y carácter transfronterizo).

Cabe advertir, no obstante, que el acuerdo en torno a la financiación autonómica no oculta el tratamiento cicatero del Estado a la hora de plantear sus inversiones en el territorio aragonés. Mientras los presupuestos generales del Estado para 2009 han destinado un porcentaje de inversión del 4,4%, las cuentas para 2010 reducirán la inversión en Aragón un 11,4%, el doble de la media para el resto de Comunidades. Con una suma de dotaciones de 964 millones de euros (124 menos que en 2009), Aragón verá retrasados más de una veintena de proyectos comprometidos por el Estado, y quedará excluido de la partida extraordinaria de 1.075 millones de euros dedicada a posibilitar el cumplimiento de los nuevos Estatutos de Autonomía de Cataluña, Castilla y León y Baleares, así como del fondo de 1,8 millones de euros de compensación a municipios (siete de Andalucía, uno de Galicia y otro de Murcia) por la existencia de grandes instalaciones militares y de servidumbres derivadas de instalaciones militares. Y tampoco resulta fácil de explicar que, a pesar de la sintonía política entre ambos Legislativos y Gobiernos, se sigan vetándose las iniciativas impulsadas por las Cortes de Aragón (modificación de la cláusula del Plan Hidrológico Nacional que establece la competencia de Cataluña para fijar junto con el Estado el caudal del Ebro a la altura del Delta; incremento de la participación autonómica en los órganos de gestión de la Confederación Hidrográfica del Ebro; modificación de la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para permitir la creación de policías comarcales).

Actividad legislativa

La actividad legislativa ha venido marcada por el desarrollo del Estatuto de Autonomía, para el cual las Cortes de Aragón han aprobado un total de trece leyes, retomando su pulso legislativo habitual. Dejando aparte la modificación puntual de la regulación de las voluntades anticipadas y excluyendo los presupuestos, las medidas tributarias y la concesión de un suplemento de crédito para financiar la participación de la Comunidad Autónoma en la línea de ayudas a la renovación del parque de vehículos conocida como «Plan 2000 E», las demás leyes aprobadas pueden ser calificadas como normas sustanciales, por cuanto regulan significativos derechos ciudadanos (lenguas propias de Aragón), tres impor-

tantes sectores de la intervención administrativa (urbanismo, ordenación del territorio y servicios sociales), y relevantes instituciones orgánicas de la Comunidad Autónoma (Consejo Consultivo de Aragón, Presidente y Gobierno de Aragón y Cámara de Cuentas de Aragón). Incluso la regulación de los concejos abiertos o la de los centros de ocio de alta capacidad llaman la atención por su originalidad y tecnicismo.

A continuación se ofrece un breve resumen del contenido de las leyes aprobadas, por orden cronológico de su aprobación.

Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón

Esta ley aborda la regulación del Consejo Consultivo de Aragón como suprema instancia consultiva del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma, y órgano de relevancia estatutaria según el art. 58 del Estatuto de Autonomía. Este Consejo sucede a la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón regulada por los ya derogados arts. 49 a 68 de la Ley 1/1995, de 16 de febrero, del Presidente y del Gobierno de Aragón. Al igual que su antecesora, la ley se acoge a lo dispuesto en la Sentencia del TC 204/1992, de 26 de noviembre, que reconoció la posibilidad de sustituir la intervención procedimental preceptiva del Consejo de Estado por la de los respectivos órganos consultivos autonómicos homólogos, siempre y cuándo éstos presentasen las mismas características de organización y funcionamiento e idénticas o semejantes funciones a las de aquél. Si bien cabía albergar dudas acerca de la plena equivalencia entre la extinta Comisión Jurídica Asesora y el Consejo de Estado a la luz de los condicionantes impuestos por la jurisprudencia constitucional referida, esta ley aproxima la configuración de ambos órganos, estatal y aragonés, hasta el punto de despejar tales dudas, y a pesar de las diferencias todavía patentes en lo que toca a la composición del Consejo Consultivo de Aragón y a sus medios personales auxiliares.

La Ley reconoce autonomía orgánica y funcional al Consejo Consultivo de Aragón para el ejercicio de su función de asesoramiento jurídico, desarrollada a través de dictámenes preceptivos o, en su caso, facultativos, de acuerdo con un listado predeterminado, del que cabe destacar el informe preceptivo sobre los eventuales anteproyectos de reforma del Estatuto de Autonomía. La ley distingue en la composición del Consejo entre dos clases de miembros (seis juristas de reconocido prestigio y experiencia profesional y, complementariamente, dos miembros que hayan desempeñado cargos públicos de especial relevancia en defensa de los intereses de Aragón). Los miembros del Consejo se articulan entre el Pleno (que se reserva el conocimiento de las cuestiones más trascendentes, tales como el conocimiento de los anteproyectos de reforma del Estatuto de Autonomía y de ley, los convenios de colaboración con el Estado o los acuerdos de colaboración exterior) y la Comisión, integrada por el Presidente y los juristas de reconocido prestigio (a la que se atribuye el conocimiento de los asuntos de índole administrativa y de especialización jurídica).

Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón

Esta ley regula el poder ejecutivo de la Comunidad Autónoma de Aragón representado por el Presidente y el Gobierno de Aragón, superando la regulación

originaria operada por la Ley 1/1995, del Presidente y el Gobierno de Aragón, refundida en 2001 para acoger las novedades introducidas en la materia por el Estatuto de Autonomía (fundamentalmente, la facultad presidencial de disolución anticipada de las Cortes de Aragón y la figura del Vicepresidente –única o múltiple–, la atribución al Gobierno de Aragón de nuevas competencias –como por ejemplo las consultas populares, la Administración de Justicia, la acción exterior o la convocatoria de referéndum sobre futuras reformas estatutarias– y la introducción de un procedimiento de elaboración de los Decretos-leyes).

En el plano orgánico, la ley opta por la flexibilidad de las normas para formación del Gobierno, su estructura, asignación de competencias y funcionamiento, ampliándose las potestades de los Consejeros (por ejemplo, la reglamentaria en las materias propias de sus respectivos Departamentos) y previéndose la incorporación de medios telemáticos al funcionamiento del Gobierno. Asimismo, las Comisiones Delegadas del Gobierno dejan de ser consideradas como meros órganos de trabajo interno y se les reconoce capacidad ejecutiva e incluso potestad reglamentaria propia. La ley refuerza la Comisión de Viceconsejeros y Secretarios Generales Técnicos, mantiene la relevancia de los Delegados Territoriales en las respectivas provincias, recoge la regulación de las delegaciones del Gobierno de Aragón en la capital del Estado y ante la Unión Europea e introduce como novedad los Gabinetes de apoyo político y técnico del Presidente, Vicepresidentes y Consejeros. Con respecto al Estatuto personal de los miembros del Gobierno la ley regula sus incompatibilidades, introduciendo nuevas exigencias (declaración patrimonial y de actividades económicas ante la Mesa de las Cortes, limitaciones patrimoniales en participaciones societarias, obligación de abstención en asuntos relacionados con el ejercicio de su cargo, entre otras).

En el plano funcional, la ley introduce algunas mejoras en la regulación de la potestad normativa del Gobierno de Aragón, perfeccionándose el procedimiento de elaboración de los proyectos de ley, y previéndose expresamente la figura del proyecto de ley de medidas de acompañamiento a la ley anual de presupuestos. En cuanto a la potestad reglamentaria, se fijan sus límites frente a la tipificación de infracciones administrativas, establecimiento de tributos o regulación de los derechos estatutarios en cuanto afecten a su contenido esencial o restrinjan su ejercicio. Se introduce la exigencia de un análisis del impacto social de las medidas a establecer, y se detallan los informes preceptivos y facultativos que deberán emitirse en garantía de la calidad jurídica de las normas. Por lo que respecta a la participación de la ciudadanía, se introduce la utilización de medios electrónicos tanto en la audiencia como en la información pública.

Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón

Esta extensa y prolija ley sucede a la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística, alineando a Aragón con el resto de Comunidades Autónomas seguidoras del conocido como «modelo urbanístico valenciano», caracterizado esencialmente por vincular los derechos y deberes inherentes a la actividad urbanística a la libertad de empresa y no a la propiedad del suelo, de modo que la figura del propietario urbanístico queda reposicionada en igualdad junto a la Administración y los empresarios urbanizadores, en contraposición al sistema urbanístico tradicional basado en el planeamiento como función pública y la ejecución de la urba-

nización como tarea privada de responsabilidad primordialmente propietaria. De alguna manera, se desapodera a la propiedad del suelo de una de sus facultades más genuinas, cual es la de urbanizarlo en función de las determinaciones de planeamiento, reduciendo tal facultad a una posible opción entre la participación en la actividad de urbanización en régimen de equidistribución de beneficios y cargas o, alternativamente, el sometimiento a la potestad expropiatoria.

En efecto, este segundo texto jurídico urbanístico integral del Derecho aragonés diseña un marco normativo para la actividad urbanística en Aragón novedoso, si bien conserva, con algunos matices y detalles, muchas técnicas urbanísticas bien asentadas en el sector urbanismo. Más allá del radical cambio que entraña la nueva filosofía de la ley, las novedades se cifran, en primer lugar, en el reconocimiento a la Administración autonómica, siempre con respeto a la autonomía local, de un papel más amplio frente a los municipios en el desarrollo de la actividad urbanística; la regulación de instrumentos de colaboración funcional y orgánica, a través de sociedades urbanísticas, consorcios de interés general y consorcios para la gestión de sectores concertados de urbanización prioritaria.

En cuando a la ordenación urbanística, la ley perfecciona los procedimientos de aprobación del planeamiento, integrándolos con los de evaluación ambiental, e introduce las figuras de la directriz especial de urbanismo –instrumento de ordenación destinado a la adhesión voluntaria de los municipios–, los programas de coordinación del planeamiento urbanístico –instrumentos de urbanismo operativo, sencillos y territorialmente limitados– y de la norma técnica de planeamiento. Frente a la regulación anterior de los proyectos supramunicipales, esta ley afirma la génesis pública de los planes y proyectos de interés general de Aragón, ampliando los ámbitos material y territorial de éstos y previendo su gestión a través de consorcios de interés general que integren a los municipios afectados, los cuales podrán participar en las plusvalías urbanísticas generadas por la acción pública autonómica en virtud de los respectivos convenios de colaboración interadministrativa, y sobre la base de un canon calculado en función de la inversión a realizar para la ejecución del plan o proyecto además de la posible cesión de aprovechamiento. Respecto de los convenios urbanísticos, la ley introduce la exigencia de una valoración económica de los compromisos derivados de cada convenio, así como de prestación de una garantía financiera o real del cumplimiento de las respectivas obligaciones de los suscriptores.

Como se ha dicho, las mayores novedades de la ley son las relativas a la gestión urbanística, y se dirigen a introducir prácticas reales de competencia en la actividad urbanística, tras afirmar y reforzar el carácter público de la función urbanizadora (ejecutada por la Administración, con financiación propia, previa expropiación, o de los propietarios, previa reparcelación, o un agente público –la tradicional junta de compensación o el conocido como «agente urbanizador»–). En cuanto a las novedades del régimen jurídico de la disciplina urbanística, la ley opera una nueva regulación del régimen de edificación forzosa y del deber de conservación y la ruina, vinculando todas estas instituciones con la inspección periódica de construcciones y edificaciones; e introduce, por otra parte, mecanismos que tienden a fomentar el cumplimiento voluntario de las medidas de protección y restablecimiento de la legalidad acordadas por la Administración.

Finalmente, merece la pena destacar cómo se ha aprovechado la ocasión para crear en la ley el Jurado Aragonés de Expropiación, como ya ocurre en otras varias Comunidades Autónomas, llamado a intervenir en los procedimientos expropiatorios de competencia de la Administración de la Comunidad Autónoma y las entidades locales aragonesas.

Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón

Al amparo del art. 71.8ª del Estatuto de Autonomía de Aragón, y a la luz de los importantes cambios habidos en el significado de la ordenación del territorio y los contenidos de esta función pública, esta ley sucede a la 11/1992, de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio, tras más de tres lustros de experiencia fructífera en su desarrollo (el cual se ha concretado en diversos instrumentos de ordenación territorial, entre los que destacan las Directrices Generales de Ordenación Territorial de Aragón, de 1998, las Directrices Parciales de Ordenación Territorial del Pirineo Aragonés de 2005, o las Directrices Parciales de Ordenación Territorial de la Comarca del Matarraña/Matarranya de 2008).

La ley incorpora a la realidad aragonesa las actuales estrategias y principios del desarrollo territorial europeo, a saber: el desarrollo territorial policéntrico, integrado y equilibrado de los medios urbano y rural; el acceso equitativo, eficaz y sostenible a las infraestructuras de transporte y comunicación; el desarrollo sostenible de los recursos energéticos; la prevención de riesgos naturales; la conservación y desarrollo del patrimonio natural y la gestión prudente del patrimonio cultural; la interdependencia y coordinación administrativa; y la participación ciudadana. A tal efecto, y en particular, la ley apuesta por el desarrollo de las cabeceras comarcales, la inversión de la tendencia al crecimiento disperso de la urbanización, y la mayor sinergia entre el espacio metropolitano de Zaragoza con respecto al resto de Aragón. Además, se afrontan los retos de la coordinación entre las distintas Administraciones competentes sobre el territorio, del reflejo funcional y procedimental en la función de ordenación territorial de una organización comarcal ya consolidada, del deslinde de los instrumentos de ordenación territorial respecto de los urbanísticos, y del establecimiento de una adecuada relación de la ordenación del territorio con la protección medioambiental.

La ley procura establecer un régimen jurídico de la ordenación del territorio sencillo y eficaz, y coherente con los nuevos principios de la ordenación del territorio en Europa definiendo sus objetivos y estrategias, distribuyendo las competencias entre los diferentes órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma (la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Territorial y al Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón) y estableciendo las medidas para necesaria coordinación administrativa intra e interautonómica, local, estatal y hasta transfronteriza. Asimismo, la ley regula los instrumentos de planeamiento (Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón, las Directrices de Ordenación Territorial, de diverso ámbito), gestión (Programas de Gestión Territorial e Instrumentos Especiales de Ordenación Territorial, entre los que destacan los Planes y Proyectos de Interés General de Aragón) e información territorial (Sistema de Información Territorial, Documentos Informativos Territoriales y otros instrumentos), además de otros instrumentos complementarios, tales como el

Dictamen Autonómico sobre los Planes y Proyectos del Estado y el Informe Territorial sobre Planes, Programas y Proyectos exigido por la legislación básica medioambiental.

Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón

Conforme a los arts. 23.1 y 71.34ª del Estatuto de Autonomía de Aragón, esta ley reemplaza la Ley de Ordenación de la Acción Social de 1987 para adecuar la definición, estructura y funcionamiento del sistema de servicios sociales a la nueva realidad social, territorial (comarcal) e institucional de la Comunidad Autónoma y, sobre todo, para articularlo con el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia creado por la Ley estatal 39/2006, de 14 de diciembre. La ley define los objetivos de las políticas autonómicas de servicios sociales, precisando la noción de servicios sociales y la titularidad de los derechos a dichos servicios, regulando el Sistema Público de Servicios Sociales de Aragón –organización fuertemente descentralizada en el ámbito local integrada por el conjunto de recursos y servicios de titularidad pública, sin perjuicio de la colaboración privada en la provisión de las prestaciones–, estableciendo sus principios rectores y definiendo su estructura funcional, territorial y orgánica.

El Sistema Público de Servicios Sociales de Aragón se asienta funcionalmente sobre la distinción entre servicios sociales generales (destinados al conjunto de la población y prestado en el ámbito de las áreas básicas encabezadas por un Centro Comarcal o Municipal) y especializados (dirigidos a aquellas personas que requieren una atención específica, prestado en ámbitos de alcance supracomarcal), remitiéndose la fijación de las estructuras territoriales a la futura aprobación del Mapa de Servicios Sociales, que habrá de ajustarse a la planta comarcal. La ley regula las formas de provisión de las prestaciones sociales públicas, previendo los supuestos de gestión directa y las modalidades de colaboración de las entidades privadas en tal provisión, adoptándose preferentemente la modalidad contractual del concierto para la gestión de servicios públicos. No obstante, destaca la vocación estratégica de la política de servicios sociales diseñada en la ley, por cuanto se prevé la ordenación funcional de las prestaciones y servicios en torno al Catálogo de Servicios Sociales, instrumento de desarrollo que determina el conjunto de las prestaciones sociales del sistema y concreta la regulación de los elementos propios de cada prestación, diferenciando entre las esenciales (derechos subjetivos exigibles por los beneficiarios) y las complementarias (sujetas en su reconocimiento al límite de las disponibilidades presupuestarias de cada ejercicio). En este mismo sentido, se hace hincapié en la planificación de los servicios sociales, tanto en su versión estratégica como en la sectorial u operativa para cada ámbito concreto de intervención.

Desde el punto de vista organizativo, la ley opera una distribución de competencias entre los diferentes niveles de gestión pública, estableciendo los instrumentos de colaboración y los órganos de coordinación necesarios para el correcto funcionamiento del Sistema Público de Servicios Sociales y su coherente actuación respecto a las demás políticas públicas de carácter social (por ejemplo, la figura del Consejo Interadministrativo de Servicios Sociales). Asimismo, se articula la participación de la sociedad civil en el funcionamiento del sistema público, ya sea orgánica (a través del Consejo Aragonés de Servicios Sociales y de los Consejos

Comarcales o Municipales, en su caso) o funcional (por medio de los cauces de participación y consulta en la formulación de las políticas de servicios sociales).

Otro de los objetivos prioritarios de la ley, además de la universalización y reorganización territorial y funcional del sistema, es la instauración de un marco de calidad de los servicios sociales, regulándose la estrategia de calidad y adoptándose otras previsiones tales como el establecimiento de criterios de profesionalidad e interdisciplinariedad y la previsión de programas de formación e innovación para mejorar la eficacia y eficiencia del sistema y la satisfacción de sus usuarios.

La ley regula la financiación del Sistema Público de Servicios Sociales, guiada por el principio de sostenibilidad, y define el alcance de la responsabilidad financiera de cada Administración competente, previendo la posibilidad de copago de las prestaciones por parte de los usuarios de los servicios de acuerdo con su capacidad económica.

Finalmente, y sin perjuicio de las menciones a la colaboración público-privada que jalonan la ley, y de la previsión de una ley específica que regule con detalle el régimen jurídico de las entidades y centros de iniciativa privada prestadores de servicios sociales, la ley dedica algunos preceptos a fijar los criterios y requisitos generales de la iniciativa privada en el ámbito de los servicios sociales, señalando y el conjunto de facultades que han de corresponder al sistema público al respecto (tareas de autorización y control, colaboración y fomento). Cierra esta ley una regulación de la inspección y del régimen sancionador de las actividades en materia de servicios sociales.

Ley 6/2009, de 6 de julio, de Centros de Ocio de Alta Capacidad de Aragón

Al amparo de las competencias recogidas en los arts. 71.5, 8, 9, 32, 50 y 51 del Estatuto de Autonomía de Aragón, en materia de régimen local, ordenación del territorio y urbanismo, planificación y fomento económicos, juego, apuestas y casinos, y turismo respectivamente, esta ley pretende facilitar el establecimiento de Centros de Ocio de Alta Capacidad en la Comunidad Autónoma de Aragón, entendiendo por tales conjuntos unitarios que integran, de modo coherente y sujeto a una planificación global, actividades de ocio, recreativas, deportivas, culturales, de juego, comerciales y hoteleras en una superficie mínima de mil hectáreas, en la que se crearán un mínimo de tres mil puestos de trabajo directos y un mínimo de ocho mil plazas de alojamiento hotelero.

A pesar de su innegable relación con el proyecto conocido como «Gran Scala», esta ley da cabida a cualesquiera iniciativas empresariales de la misma índole, exigiendo su localización en comarcas necesitadas de impulso económico y reequilibrio territorial. El proceso de implantación de estos Centros se ha diseñado bajo el principio de dirección pública, quedando la aprobación del proyecto bajo la responsabilidad del Gobierno de Aragón, y el control de la ejecución del mismo a cargo de un Consorcio integrado por las Administraciones autonómica, municipales y comarcales afectadas y responsable además de la ordenación y disciplina de las actividades a desarrollar en el Centro de Ocio. Otro de los principios inspiradores de la ley es la agilización de la tramitación, estableciéndose al efecto el procedimiento para canalizar las solicitudes de aprobación de

Centros de Ocio de Alta Capacidad que puedan formalizarse, detallando las exigencias que deben reunir, su tramitación, la resolución sobre las mismas y, a partir de la notificación de la aprobación, los efectos de la misma, incluyendo el régimen de la sociedad gestora y la dinámica de la ejecución del proyecto.

El modelo de planeamiento territorial se ha abordado en la ley de modo específico respecto del planeamiento urbanístico convencional y los proyectos supramunicipales, adoptándose un régimen singular adaptado a las circunstancias de propiedad única del suelo, necesaria participación conjunta de diversas Administraciones en la tramitación del proyecto y periodificación del planeamiento en función de la progresiva implantación de actividades en el Centro. En la misma línea de particularización, la ley regula el régimen jurídico singular de las actividades de juego a desarrollar en estos centros, teniendo en cuenta los parámetros internacionales que rigen en los centros o zonas análogos y desplazando la normativa autonómica general sobre la materia. A tal efecto, se establece un catálogo de juegos de azar autorizados y se crea un Registro especial de los mismos, se regula el material para su práctica, se concretan los requisitos de las empresas y las normas para la autorización de su actividad, se regulan los casinos de juego y los derechos y garantías de los jugadores, se sientan las bases del régimen publicitario y se concretan las medidas de inspección, vigilancia y control administrativo. También se exime a las actividades a desarrollar en estos centros de las limitaciones generales de horario establecidas para los espectáculos públicos, actividades recreativas, establecimientos públicos, casinos de juego, salas de bingo, e hipódromos de la Comunidad Autónoma de Aragón. El régimen sancionador no se limita a las actividades de juego, sino también al proceso de ejecución del proyecto y a las vulneraciones de la normativa en materia turística, dejándose incólume el régimen general de infracciones y sanciones urbanísticas.

Ley 7/2009, de 10 de noviembre, de concesión de un suplemento de crédito de un millón trescientos veinticinco mil euros para proporcionar cobertura financiera complementaria a la línea de ayudas enmarcadas en el Plan 2000 E de apoyo a la renovación del parque de vehículos

Esta ley ofrece la cobertura suficiente para la financiación de las ayudas complementarias a las otorgadas por la Administración del Estado en el contexto del conocido como Plan 2000 E de apoyo a la renovación del parque de vehículos, al cual se adhirió ésta en virtud de un Acuerdo del Consejo de Gobierno de 26 de mayo de 2009. A la vista de la tendencia de las ventas de vehículos susceptibles de cofinanciación pública, el importe inicialmente previsto para las ayudas correspondientes a la Comunidad Autónoma de Aragón (tres millones de euros) requiere un aumento (otros dos millones de euros adicionales), con el fin de evitar desviaciones presupuestarias y satisfacer los compromisos actuales y futuros antes del mes de diciembre de 2010.

Ley 8/2009, de 22 de diciembre, por la que se modifica la Ley 6/2002, de 15 de abril, de Salud de Aragón, en lo relativo a voluntades anticipadas

En virtud de la competencia exclusiva en materia de sanidad y salud pública recogida en el art. 71.55ª del Estatuto de Autonomía de Aragón, y en desarrollo de lo dispuesto en el apartado 4 del art. 14 del citado texto, esta ley reconoce el derecho de los pacientes a expresar de forma anticipada su voluntad en lo tocante las

intervenciones y tratamientos médicos que desean recibir, modificándose la Ley 6/2002, de 15 de abril, de Salud de Aragón. Asimismo, la ley simplifica el procedimiento para la declaración de las voluntades anticipadas, reduciéndose a dos el número exigido de testigos; y transfiere la dependencia del Registro de Voluntades Anticipadas al Departamento competente en materia de Salud y, en particular, a la Dirección General de Atención al Usuario.

Ley 9/2009, de 22 de diciembre, reguladora de los Concejos Abiertos

Esta ley aborda la regulación integral del régimen especial de concejo abierto aplicable a las entidades locales aragonesas, en virtud de una interpretación de los arts. 140 de la Constitución, 179.2 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y 82 del Estatuto de Autonomía de Aragón favorables a la regulación autonómica exclusiva de la cuestión, y con el ánimo de atajar su extensión progresiva por la mera pérdida de población de muchos municipios, reconduciendo su aplicación a un ámbito subjetivo más reducido que el actual. En efecto, si 1985 había diez municipios acogidos a este régimen de democracia directa o asamblearia en Aragón, en 2007 la cifra asciende a ciento cuarenta y tres, lo que supone nada menos que un 20% del total. Además, la complejidad técnica y legal de la mayoría de los asuntos locales desaconseja este sistema de gobierno y administración de muchos municipios, particularmente de aquellos que carecen de tradición histórica en ese sentido. Por ello, esta ley reduce la aplicación del régimen de Concejo abierto a los municipios de menos de cuarenta habitantes (límite también aplicable a las entidades locales menores, sujetas en principio al régimen de Concejo abierto) o que tengan tradición anterior a 1985 en su utilización, limitando así el número de municipios acogidos a este régimen especial y mitigando las disfunciones prácticas planteadas en la experiencia aragonesa, a saber: la dificultad para obtener el quórum necesario para la correcta constitución y adopción de acuerdos de la Asamblea vecinal, dada la falta de residencia real en el municipio de algunos de sus miembros; la soledad del Alcalde como único cargo electivo desasistido de colaboradores democráticamente legitimados; o la dificultad de debatir directamente en una Asamblea cuestiones de determinada complejidad técnica o legal. Con respeto a la autonomía municipal, se permite que los municipios con población entre cuarenta y cien habitantes se acojan al régimen de concejo abierto, resultándoles aplicable por defecto el modelo constitutivo previsto por la legislación electoral para los municipios de población inferior a doscientos cincuenta habitantes.

La ley mantiene la posibilidad limitada de representación introducida por el art. 53.1 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón, frente a lo dispuesto por el art. 111.3 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las entidades locales de 1986. Así pues, cada vecino puede asumir la representación de otros dos, rechazándose la concentración de representaciones en la Asamblea vecinal por tercios, pero facilitándose el logro del quórum necesario para la constitución válida de la Asamblea y para la adopción de acuerdos. También prevé la ley la posibilidad de existencia de los Tenientes de Alcalde y de una Comisión informativa de asistencia al Alcalde, y requiere la existencia obligatoria de una Comisión de Cuentas en aras de la transparencia y el control de la gestión económica municipal. Finalmente, la ley incor-

pora algunas normas esenciales de funcionamiento de la Asamblea y regula el desempeño de las funciones públicas necesarias, previendo la posibilidad de exención y la cooperación de la comarca.

Ley 10/2009, de 22 de diciembre, de uso, protección y promoción de las lenguas propias de Aragón

En desarrollo de lo dispuesto por el art. 7 del Estatuto de Autonomía de Aragón, esta Ley reconoce la pluralidad lingüística de Aragón y garantiza el uso por los aragoneses de las lenguas propias de Aragón (aragonés y catalán, los cuales, a su vez, presentan diversas modalidades o variedades locales o dialectales en ciertas zonas de la Comunidad Autónoma), manteniendo y superando la aproximación a la cuestión recogida en el art. 4 del Estatuto de Autonomía en su versión de 1996, que se basaba en la consideración de la diversidad lingüística como patrimonio cultural. En este sentido, la ley evoca y recepciona algunas de las conclusiones del Dictamen de 7 de abril de 1997 de las Cortes de Aragón, pero rehusando la introducción de la cooficialidad de ambas lenguas *de iure*, en sintonía con la letra estatutaria. No obstante, la ley recoge una serie de preceptos de los que cabe deducir la consolidación de una cooficialidad *de facto* aun limitada a las zonas de utilización histórica predominante, en la medida en que se reconocen derechos ciudadanos relativos al uso de las lenguas propias frente a las instituciones públicas aragonesas y a la recepción de enseñanza de dichas lenguas, completados con una garantía de tutela administrativa y judicial frente a eventuales vulneraciones de los mismos; y también se prevé la publicación oficial de determinados documentos institucionales, el desarrollo de debates en los órganos colegiados locales y su reflejo documental en las lenguas propias, e incluso la redacción de instrumentos notariales.

Por lo demás, el sistema instaurado por la ley parte de la predeterminación de cuatro zonas lingüísticas en función de la predominancia del aragonés, del catalán o de las modalidades y variedades locales del castellano, más una zona de transición-recepción, cuya determinación concreta compete al Gobierno previo informe del Consejo Superior de las Lenguas de Aragón, órgano consultivo en esta materia. Así pues, en las zonas de utilización histórica predominante de las lenguas propias, se articula, además del régimen de cooficialidad fáctica arriba apuntado, un modelo de enseñanza presidido por los principios de voluntariedad de los padres o tutores y de obligatoriedad para la Administración educativa. En dichas zonas, la ley prevé también la posibilidad de uso de la toponimia tradicional.

Fuera de las zonas de utilización histórica predominante de las lenguas propias, la ley establece una serie de medidas de promoción de las manifestaciones culturales relativas a las lenguas propias y de apoyo a la generación de un patrimonio documental e inmaterial, promoviendo las manifestaciones en las lenguas propias en medios de comunicación, y autorizando el uso de éstas en los nombres y apellidos conforme a lo habilitado por la legislación del Registro Civil.

Para la efectividad del régimen lingüístico dispuesto en la ley, se crean sendas academias como autoridades encargadas de la normalización lingüística, normalización para la cual se prevé el respeto a las peculiaridades de las lenguas propias en la Comunidad Autónoma. La ley se completa con algunas disposiciones rela-

tivas a la colaboración en la materia con otras Comunidades Autónomas e instituciones académicas, los plazos para la efectiva aplicación del contenido de la misma y el procedimiento de constitución del Consejo Superior de las Lenguas de Aragón y de las respectivas academias.

Ley 11/2009, de 30 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Aragón

Esta ley tiene por objeto, en desarrollo del mandato contenido en el art. 112 del vigente Estatuto de Autonomía y superando la regulación nunca hecha efectiva de la Ley 10/2001, de 18 de junio, de creación de la Cámara de Cuentas de Aragón, configurar la Cámara de Cuentas de Aragón como un organismo técnico especializado en el control de la gestión económico-financiera, contable y operativa del sector público de Aragón, sin perjuicio de las competencias que la Constitución atribuye al Tribunal de Cuentas. Se trata, como ya se venía regulando desde 2001, de un organismo –esta vez colegiado, integrado por tres miembros– de fiscalización de la gestión económico-financiera, contable y operativa del sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón y de las entidades locales del territorio aragonés, que depende única y directamente de las Cortes de Aragón y debe ser constituido en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la ley. La definitiva creación de la Cámara de Cuentas de Aragón, que evoca como precedente histórico del control contable público la figura del Maestre Racional –introducida en Aragón desde la administración siciliana por Pedro III en 1283–, responde a la necesidad de potenciar el control de la actividad financiera en el ámbito autonómico, en sintonía con la creciente ampliación competencial.

La ley exige que la función fiscalizadora de la Cámara sea ejercida a partir de un programa anual de fiscalización, regula el contenido, procedimiento y la finalidad de dicha función, así como los instrumentos que la exteriorizan (los informes definitivos remitidos a las Cortes de Aragón y al Tribunal de Cuentas y publicados oficialmente, así como la preceptiva una memoria anual elevada a las Cortes de Aragón para su pronunciamiento). Asimismo, la ley prevé diversas cuestiones relacionadas con el estatuto personal de los miembros de la Cámara de Cuentas (causas de inelegibilidad y cese, elección, nombramiento y duración de su mandato, régimen de incompatibilidades), con la organización de la institución y con el régimen económico, patrimonial, de contratación y de personal de la misma, régimen que se predica idéntico al dispuesto para las Cortes de Aragón.

Ley 12/2009, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón

Esta Ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma es la última aprobada en el marco del sistema de financiación autonómica previo a la reforma operada en diciembre de 2009. En un contexto de crisis económica general, el presupuesto para 2010 se caracteriza por una reducción del gasto público del 2% respecto del ejercicio precedente, sin perjuicio de la fijación de un objetivo de estabilidad presupuestaria del –2,5% del PIB aragonés.

Ley 13/2009, de 30 de diciembre, de Medidas Tributarias de la Comunidad Autónoma de Aragón

En un contexto de necesaria austeridad presupuestaria, esta ley mantiene la presión fiscal propia de la Comunidad Autónoma, ciñéndose a extender de manera

prudente algunos beneficios fiscales ya consagrados en sus normas antecesoras, y a simplificar ciertas obligaciones formales de los contribuyentes aragoneses. Cabe considerar esta ley como una norma de tránsito, debido a que las novedades en materia de tributos cedidos, introducidas a raíz de la reciente aprobación del nuevo modelo de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, entrañan un aumento de la capacidad normativa sobre los tributos cedidos todavía por perfilar. No obstante, esta ley efectúa una reordenación del sistema de tributos propios de la Comunidad Autónoma, tanto en la delimitación de la objetiva materia imponible de las tasas como en la regulación de los medios de impugnación revisorios respecto de los tributos propios de la comunidad.

Por su parte, el Gobierno autonómico ha promulgado sendos decretos-leyes, tributarios ambos del escenario de crisis económica generalizada. En primer lugar, el *Decreto-ley 1/2009, de 14 de abril, por el que se aprueba el Plan especial de dinamización del sector de la vivienda y se autoriza la prestación de avales por el Gobierno de Aragón,* adopta medidas para estimular la comercialización del parque de vivienda libre existente en *stock*, facilitando las transacciones de vivienda, facilitando el acceso al crédito de las familias mediante un aval del Gobierno para la adquisición de una nueva vivienda. Para ello, el decreto-ley regula un plan especial de dinamización y garantía del sector de la vivienda –diferente, aunque complementario, de los planes estatal y aragonés de vivienda protegida y suelo–, que gira en torno a la nueva modalidad de vivienda «garantizada» (toda aquella vivienda libre o protegida que cumpla ciertas condiciones de promoción, precio máximo de referencia y transmisión para ella establecidas: superficie máxima de 90 m^2 y precio inferior a 196.473 euros). Además, permite transitoriamente la calificación de viviendas iniciadas como libres como protegidas o la financiación de su transmisión como viviendas usadas hasta el 31 de diciembre de 2009. La administración autonómica, colaborando con las entidades financieras, empresas inmobiliarias y agentes inmobiliarios que se adhieran al sistema mediante el oportuno convenio, autoriza la concesión de avales a lo largo de 2009 en relación con las transacciones de vivienda garantizada, libre o protegida, que se realicen durante su vigencia (dos años o a la prestación de avales por la totalidad del importe autorizado). La norma permite el aval público del 10% del precio total de la vivienda por un plazo máximo de diez años, aporta un subsidio a la hipoteca de entre el 0,2% y el 1,8%, en función de los ingresos familiares. El importe total de este programa de dinamización se cifra en 808 millones de euros, con los que se espera activar la adquisición de 4.000 viviendas libres recalificadas bajo la nueva modalidad creada con ocasión de la norma.

A su vez, el *Decreto-ley 2/2009, de 12 de mayo, de medidas urgentes para la promoción del empleo,* pretende dinamizar a corto plazo el mercado de trabajo, adoptando medidas para reforzar y ampliar programas de promoción de empleo ya existentes y se estructuran en dos bloques (subvenciones directas a la contratación de trabajadores por cuenta ajena y a la promoción del empleo autónomo; y subvenciones otorgadas en régimen de concurrencia competitiva para la financiación de los costes salariales de los trabajadores contratados por entidades locales, organismos públicos y entidades sin ánimo de lucro para la realización de obras y servicios de interés general y social). La instrumentación de los recursos presupuestarios necesarios para las medidas de promoción de empleo articuladas en

el decreto-ley se realiza mediante las modificaciones presupuestarias oportunas, a cuyos efectos se declaran ampliables los créditos presupuestarios que financian los programas de empleo aprobados.

Otras normas continúan, o han emprendido, su proceso de tramitación parlamentaria: se trata, en algunos casos, de proyectos de regulación sustantiva (transporte de personas por cable, protección contra la contaminación acústica) y, en otros, de iniciativas para adaptar la normativa propia de la Comunidad Autónoma a nuevas realidades (modificación parcial de la ley de turismo para incorporar a este sector los dictados de la conocida como «Directiva de servicios», modificación de la ley de cooperativas de Aragón y reforma de la ley de creación del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental). Asimismo, se encuentran en fase de elaboración parlamentaria varias proposiciones de ley de signo diverso (evaluación de las cargas administrativas para la actividad productiva, creación de los colegios profesionales de ingenieros e ingenieros técnicos de informática de Aragón, igualdad en las relaciones familiares ante la ruptura de convivencia de los padres). Además de las citadas cabe destacar, por su directa relación con el Proyecto de Ley Orgánica de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo tramitado en las Cortes Generales, la singular Proposición de ley sobre la capacidad civil de la menor aragonesa en los supuestos legales de interrupción voluntaria del embarazo. Esta propuesta fue instada por el PAR y amparada en una de las más notorias especialidades del Derecho civil aragonés (la capacidad de obrar anticipada a la mayoría de edad), al calor de una polémica fundada en los preceptos del proyecto estatal que reconocían, en su versión originaria, el derecho de las menores a solicitar la práctica del aborto sin conocimiento de sus progenitores. Cabe cuestionar, sin perjuicio de su contenido material, la oportunidad de una iniciativa de este tipo, planteada de modo coyuntural y reactivo ante un germen de norma estatal pendiente de sus perfiles definitivos.

Relaciones institucionales

Cooperación transfronteriza

Las dificultades advertidas en la permebilización ferroviaria del Pirineo no entorpecen, sino que parecen reforzar, la sintonía entre las instituciones de la Comunidad Autónoma de Aragón y sus correspondientes en Francia. En este sentido, el 26 de marzo de 2009 el Gobierno de Aragón firmó con el Consejo General de Altos Pirineos (una de las autoridades departamentales de la región Midi-Pirineos) un protocolo de colaboración para el desarrollo de los estudios destinados a la ampliación de la estación de esquí de Piau-Engaly hacia la comarca del Sobrarbe, única zona del Pirineo aragonés sin una estación de referencia. La firma de este acuerdo permitirá poner en marcha el estudio del proyecto de construcción, de viabilidad económica y declaración de impacto medioambiental de la instalación de infraestructuras de transporte entre el Túnel de Bielsa-Aragnouet y la estación francesa.

Relaciones de alto nivel Estado-Comunidad Autónoma

Arduamente se han producido avances significativos en la Comisión Bilateral de Cooperación, lográndose la ampliación de la plantilla de la unidad de la policía nacional adscrita a la Comunidad Autónoma de los 116 agentes actuales a 200 (lo que importa una transferencia estatal de 1 millón de euros anuales), y el incremento de las competencias actualmente desempeñadas por dicha unidad (hasta la fecha se limitaba a labores de protección de autoridades y vigilancia de edificios, y pasará a ejercer competencias relacionadas con el juego, los espectáculos públicos y el traslado de menores, además de colaborar con los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado en la vigilancia del medio ambiente urbano y el control de espectáculos públicos).

Asimismo, se pactaba la creación de un grupo de trabajo para avanzar en el traspaso de la gestión autonómica de la reserva hídrica de 6.550 hm^3 recogida en el Estatuto de Autonomía, así como la colaboración en la planificación hidrológica y en los órganos de gestión estatal de los recursos y aprovechamientos hídricos de uso exclusivo de los aragoneses que no afecten a otros territorios y que pertenezcan a cuencas hidrográficas intercomunitarias que afecten a Aragón. Con respecto a otra de las demandas tradicionales de la Comunidad Autónoma, relativa a la ejecución de las infraestructuras estatales, el acuerdo garantiza la participación de la Comunidad en la planificación, concreción y priorización de éstas, así como en el seguimiento y evaluación de su ejecución presupuestaria. También se acordaba la creación de otros grupos de trabajo para analizar la transferencia de competencias cuyo traspaso reclama la Comunidad, a saber: la inspección de trabajo, permisos de trabajo para inmigrantes, aeropuertos distintos de los de interés general, profesores de religión (que afecta a 272 funcionarios y que conllevaría una transferencia anual de unos 6 millones de euros), ampliación de medios económicos para el Parque Natural de Ordesa, competencias de formación profesional ocupacional, de instalaciones radiactivas y sanidad penitenciaria.

Así contemplada, la evolución de la cooperación de alto nivel puede calificarse de trabajosa pero exitosa, al menos en su diseño general. Distinto juicio merece la marcha de la cooperación en materia estrictamente económica, cifrada en otros aspectos clave del Estatuto tales como la suscripción del acuerdo bilateral en materia financiera o la fijación de un nivel mínimo de inversiones del Estado en la Comunidad aragonesa. Dichos asuntos dependen netamente de la Comisión Mixta de Asuntos Económico-Financieros, y ésta se halla presidida por el consejero de Economía Alberto Larraz (PSOE), de modo que diferentes actores y distintos contenidos se reflejan en unos ritmos de evolución también diferentes.

Convenios de colaboración. La Comunidad Autónoma ha suscrito, a lo largo de 2009, cerca de un centenar de convenios bilaterales de colaboración con todos los Ministerios, tales como el de *Ciencia e Innovación* (desarrollo del programa ACÉRCATE, financiación de la dotación de equipamiento e infraestructura científica, impulso y desarrollo de las microscopías avanzadas, desarrollo del Programa I3, estabilización de investigadores e intensificación de la actividad investigadora en el Sistema Nacional de Salud, fomento de los parques científicos y tecnológicos, mejora de los campus universitarios de la Universidad de

Zaragoza, fomento de la investigación en medicina regenerativa), *Defensa* (edición anual del Curso Internacional de Defensa, desarrollo de acciones formativas de incorporación laboral y difusión de las convocatorias de acceso a las Fuerzas Armadas, financiación de la Escuela Infantil de la Base Aérea de Zaragoza, instalación de un puente sobre el río Arba, desarrollo del módulo de formación profesional en mantenimiento aeromecánico, y utilización conjunta de determinados recursos sanitarios), *Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino* (estadística, trabajos de control asistido por teledetección de las superficies agrícolas, restauración en zonas afectadas por el incendio forestal de 2008 en Zuera, actuaciones de restauración hidrológico-forestal, ejecución de proyectos relacionados con las vías pecuarias en el entorno del Parque Natural del Moncayo, desarrollo de la Estrategia Española de Conservación y Uso Sostenible de Recursos Genéticos Forestales, del Catálogo Nacional de Materiales de Base y Producción de Semillas Forestales, ejecución de los respectivos programas piloto de desarrollo rural sostenible en cinco comarcas), *Trabajo e Inmigración* (control de la Incapacidad Temporal 2009-2012, funcionamiento del Registro de Empresas Acreditadas en el sector de la construcción, realización de actuaciones que favorezcan la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, desarrollo de actuaciones de acogida, refuerzo educativo e integración de inmigrantes), *Cultura* (adquisición de fondos bibliográficos para bibliotecas públicas, realización del catálogo colectivo del patrimonio bibliográfico, explotación conjunta de la aplicación de gestión museográfica DOMUS), *Igualdad* (cooperación en programas y actuaciones dirigidos específicamente a las mujeres, actuaciones encaminadas a garantizar a las mujeres víctimas de violencia de género el derecho a la asistencia social integral, programas de promoción de la emancipación juvenil), *Sanidad* (medición de la calidad y seguridad asistencial, promoción de actividades para la salud bucodental infantil), *Fomento* (prevención y lucha contra los incendios forestales, prestación de servicios ferroviarios de media distancia y financiación de obras en virtud del «1% cultural»), Economía y Hacienda (estadística de bibliotecas), Presidencia (asistencia para el acceso a la edición electrónica del Boletín Oficial del Estado), *Industria, Turismo y Comercio* (definición y puesta en práctica de las actuaciones de apoyo público contempladas en el Plan de Energías Renovables 2005-2010, desarrollo del Plan Nacional de Transición a la TDT, desarrollo del Plan de Mejora de la Calidad en el Comercio, ejecución de hasta ocho proyectos en municipios turolenses al amparo del Plan MINER), *Interior* (desarrollo del Plan Nacional sobre Drogas) y *Educación* (apoyo a la implantación de la LOE, desarrollo de los programas de cooperación territorial para alumnos Rutas Literarias, Escuelas Viajeras y Rutas Científicas, financiación de los libros y material escolar en los niveles obligatorios de la enseñanza, dotación de auxiliares de conversación a centros educativos, aplicación anual del Plan PROA de apoyo a centros de educación primaria y secundaria, financiación de plazas públicas de educación infantil, cesión de uso de la «Plataforma de Aprendizaje del Profesorado por Internet»).

Indudablemente, por encima de los muchos convenios bilaterales citados llaman la atención los dos relativos al desarrollo de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia: el primero, de carácter general, dedicado al desarrollo del

marco de cooperación interadministrativa y al establecimiento y financiación del nivel de protección acordado con el Gobierno estatal; y el segundo, suscrito con el Ministerio de Educación y Política Social, destinado a la aplicación del Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo –gemelo del Fondo Estatal de Inversión Local– a acciones vinculadas con la atención a la dependencia.

Esta intensa actividad convencional se ha manifestado en su vertiente estrictamente bilateral (ministerio-Comunidad Autónoma), pero también en instrumentos suscritos por pluralidad de sujetos: o bien varios ministerios (Defensa y Medio Ambiente, Medio Rural y Marino: protocolo operativo de actuación frente a incendios forestales en el área del campo de maniobras y tiro «San Gregorio»), o ministerios junto con otros órganos (Ministerio de Justicia, la Fiscalía General del Estado: cesión de los derechos de uso de programas de gestión procesal Aino@, Lexnet, Minerva NOJ; ministerio de Defensa y Universidad de Zaragoza: tratamiento archivístico de los procedimientos judiciales militares correspondientes al período 1939-1988), agencias u organismos públicos (Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios: Proyecto BIFAP, Instituto de Crédito Oficial: fomento de inversiones de las empresas, Instituto Cervantes: utilización del Aula Virtual de Español), institutos sanitarios funcionariales (MUFACE, MUGEJU, ISFAS: gestión de prestaciones sanitarias concertadas).

Sin perjuicio de la amplia gama de modalidades convencionales verticales, también ha habido lugar para sendos convenios horizontales, uno suscrito con la Comunidad Autónoma de Castilla y León a imagen de cuanto ya sucedía con otras Comunidades vecinas (asistencia sanitaria en urgencias y emergencias en la zona limítrofe), otro con la de Castilla-La Mancha (desarrollo de un programa de intercambio de viajes escolares), y un tercero (en realidad, un singular «protocolo de colaboración general») firmado con el Gobierno de Navarra el 15 de junio de 2009, que tiene por objeto estrechar las relaciones entre ambas Comunidades y mejorar la prestación de servicios a los ciudadanos residentes en municipios limítrofes. Es digno de reseña el interés común de ambas Comunidades autónomas en sectores estratégicos para las dos, cuales son el agroalimentario, la automoción y las infraestructuras viarias (desdoblamiento de la N-232, autovía Pamplona-Jaca-Huesca-Lérida y corredor navarro del AVE).

Finalmente, en este mismo contexto de cooperación horizontal, cabe dar cuenta de la celebración de los cuarto y quinto encuentros de alto nivel tenidos por las Comunidades Autónomas con Estatutos «de nueva generación» –Comunidad Valenciana, Cataluña, Castilla y León, Andalucía, Islas Baleares y Aragón– y que fue impulsado en 2008 por la Vicepresidencia del Ejecutivo aragonés. Aunque los acuerdos alcanzados no son todavía de gran trascendencia (puesta en común de las redes de casas de acogida de menores, simplificación de los trámites administrativos caza y pesca, reconocimiento recíproco de certificados de ciertos profesionales del ramo de la alimentación, la estética y el mantenimiento higiénico-sanitario de instalaciones, homologación de las licencias de los fabricantes de productos sanitarios a medida, colaboración en materia de turismo), este foro va ganando peso político, llenando el relativo vacío en las relaciones formales entre Comunidades Autónomas. Así, por ejemplo, últimamente el foro ha solicitado la presencia de las Comunidades en el Consejo Económico y Social y en el Consejo

de Radio Televisión Española, además de haberse aprobado una declaración conjunta sobre la actividad subvencional del Estado en la que se pide la territorialización de la gestión de las ayudas, vindicando la autonomía financiera.

Conflictividad constitucional

El Gobierno de la Nación no ha impugnado ninguna norma autonómica a lo largo de 2009, en línea con la paz dominante de las relaciones España-Aragón desde 2005 hasta la fecha actual. No en vano, el Gobierno de Aragón cejó en su inicial intención de impugnar el Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, *sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito*, a la vista de un dictamen de la Comisión Jurídica Asesora en el que se reconocía la competencia estatal para la intervención en cajas insolventes, en atención a circunstancias económicas tan especiales como las actuales.

Sin perjuicio de la quietud advertida en el plano constitucional, dos conflictos pendientes de resolución entre el Estado y la Comunidad Autónoma han visto la luz a lo largo del año 2009. El primero, dirimido por la STC 162/2009, de 29 de junio, responde a una cuestión de inconstitucionalidad planteada en su día por el juzgado de lo contencioso-administrativo de Huesca respecto de la contradicción entre lo previsto en los arts. 184.2 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, *de Administración local de Aragón* y 107.1 y disposición final segunda de la Ley estatal 33/ 2003, de 3 de noviembre, *de patrimonio de las Administraciones públicas*. La decisión, relativa al modo preferente de adjudicación (concurso o subasta) de los derechos sobre bienes patrimoniales de las Administraciones locales, se decanta por la prevalencia del Derecho estatal básico, proclamando la inconstitucionalidad sobrevenida y nulidad de todo precepto autonómico rigurosamente contradictorio con el estatal, incluso si éste es posterior a aquél.

El segundo de los litigios, esta vez un conflicto positivo de competencias promovido por el Gobierno de Aragón contra una Resolución de la Dirección General del Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía que reguló la concesión de ayudas para apoyo a la energía solar térmica, se sitúa en la estela del debate sobre la distribución de competencias en materia de fomento y ayudas públicas iniciado por la capital STC 13/1992, de 6 de febrero, y completado por la serie de sentencias relativas a los muchos conflictos entablados sobre las diversas especies de la intervención estatal en materia de fomento (véase, por todas, la STC 77/2004, de 29 de abril). Pues bien, la STC 136/2009, de 15 de junio, en línea con el precedente apuntado, declara la competencia autonómica en materia de subvenciones de fomento de las energías renovables.

Conflictividad ordinaria

Los Gobiernos central y autonómico han llegado a una solución al contencioso de la llamada «deuda tributaria» tras seis años de pleito jurídico y lid política. El pacto incluye la cesión a la Comunidad Autónoma de los bienes y derechos estatales en la sociedad mixta «ExpoZaragoza Empresarial» y de otros

inmuebles de titularidad estatal, y el pago de parte del coste de la segunda estación del AVE (unos 22 millones de euros), de modo que la suma total de todos los activos cedidos ronda los 500 millones de euros, tasación intermedia entre las de las respectivas Administraciones. Suscita curiosidad, por lo tanto, la eventual reacción en cadena que este acuerdo puede provocar en otras Comunidades (la Comunidad de Madrid, por ejemplo, cifra el monto de las mermas tributarias que le afectan en 2.873 millones de euros).

Conflictos interautonómicos

El contencioso de los bienes artístico-religiosos pertenecientes a las parroquias de la diócesis de Barbastro-Monzón y retenidos por la diócesis depositaria (Lérida), lejos de resolverse, continúa ofreciendo nuevas aristas. En efecto, la excusa presentada por el obispo de Lérida para no avenirse a la retirada de los bienes litigiosos del Museo Diocesano y Comarcal instada formalmente por la Secretaría de Estado del Vaticano, ha desencadenado una serie de acciones judiciales encaminadas a la recuperación de las piezas de arte. De consuno, el obispado de Barbastro-Monzón y el Gobierno de Aragón han presentado simultáneamente una demanda de exequátur del decreto vaticano en el Juzgado de primera instancia e Instrucción de Barbastro, tras haber autorizado el Gobierno autonómico a sus servicios jurídicos a iniciar cuantas acciones legales fueran necesarias para posibilitar el regreso de los bienes depositados en el museo leridano (incluidas las penales, por apropiación indebida y prevaricación, contra los responsables de la obstaculización del retorno inmediato de los bienes en cuestión: los representantes de las instituciones integrantes del Consorcio del Museo Diocesano y Comarcal de Lérida). Ya en solitario, el Gobierno de Aragón deducía en el Juzgado de lo contencioso-administrativo de la capital ilerdense un recurso contra las decisiones y actuaciones del Consorcio del museo leridano, actual depositario material de los bienes. Pende, por cierto, ante este mismo órgano judicial, el recurso contencioso-administrativo formulado por el ejecutivo aragonés en octubre de 2008 con el fin de impedir la cesión de una de las piezas litigiosas para una exposición temporal en Filadelfia sin el permiso de las diócesis ilerdense y barbastrense. Si bien el juzgado ha rechazado la solicitud de medidas cautelares, dando pábulo a un recurso ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña cuyo plazo fina el 11 de enero de 2010, la posposición de la exposición estadounidense parece haber dejado sin contenido a esta concreta reclamación.

Por su parte, la Asociación de Acción Pública para la Defensa del Patrimonio Aragonés (APUDEPA) presentó ante la Fiscalía del Tribunal Supremo una denuncia contra el presidente del Consorcio del Museo de Lérida, solicitando la apertura de diligencias por los posibles delitos de prevaricación, expropiación ilegal, transmisión de bienes presuntamente hurtados y apropiación indebida.

De este modo, el litigio ha trascendido plenamente al ámbito de los tribunales ordinarios, y se manifiesta en la práctica totalidad de las jurisdicciones. Por si fuera poco, las complicaciones no terminan en el foro judicial, sino que con ocasión de la ampliación de la colección reclamada desde Aragón, las relaciones institucionales se han enrarecido todavía más, si cabe. Esta controvertida ampliación

ha tenido lugar en virtud de la adquisición, por parte de la Diputación de Lleida, de varias piezas pertenecientes a un retablo del siglo XV procedente de la capilla del castillo de Benabarre, atribuidas al pintor gótico Pedro García de Benabarre. Dado que la primera de las sucesivas subastas pasó inadvertida al Gobierno de Aragón, éste se veía forzado a ejercer el derecho de retracto de una de las tablas por su precio de salida (22.000 euros) y, logrando adquirir en una segunda subasta las otras dos tablas góticas componentes del retablo en cuestión, pero esta vez por un precio de 140.000 euros. El asunto del retablo de Benabarre ha recrudecido el enfrentamiento que en el ámbito cultural escenifican las Comunidades vecinas, suscitando un acre cruce declaraciones entre el viceconsejero de cultura del Gobierno de Aragón y el presidente de la Diputación Provincial de Lleida, en el que ambos han cuestionado recíprocamente su interés real por la colección de arte sacro.

Esta tensión en las relaciones políticas catalanoaragonesas ha trascendido además del ámbito cultural al sanitario, a raíz de una manifestación de malestar de la Generalitat en torno a la dinámica del convenio de asistencia sanitaria en zonas limítrofes rubricado en 2005, del que se benefician actualmente 105.000 habitantes, distribuidos en 37 municipios catalanes y 45 aragoneses. Al parecer, la Generalitat cifra el coste de la asistencia que presta a los más de 35.000 ciudadanos aragoneses en unos 10 millones de euros anuales, pero dado que la prestación de servicios sanitarios mutuos entre ambas Comunidades Autónomas está exenta de contraprestación en virtud del acuerdo de 2005, los departamentos de salud de ambos gobiernos tuvieron que recalcar en un comunicado conjunto su satisfacción con el citado acuerdo.

Actividad reglamentaria

La potestad reglamentaria del Gobierno de Aragón se ha expresado en 2009 en una veintena de Decretos relativos a diversas materias. Entre ellas se encuentran genuinos reglamentos ejecutivos de Leyes autonómicas, tales como el que recoge la regulación de los núcleos zoológicos en la Comunidad Autónoma de Aragón (Decreto 181/2009, de 20 de octubre), el reglamento de desarrollo de la Ley de Ordenación Farmacéutica de 1999 en materia de oficinas de farmacia y botiquines (Decreto 197/2009, de 17 de noviembre), el reglamento de los seguros de responsabilidad civil en materia de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos en la Comunidad Autónoma de Aragón (Decreto 13/2009, de 10 de febrero), el reglamento del cobro de las cargas urbanísticas vinculadas a la ampliación y refuerzo de infraestructuras de saneamiento y depuración (Decreto 141/2009, de 21 de julio) y el reglamento sobre el régimen de concesión para la prestación, por los municipios, del servicio de televisión digital local por ondas terrestres en la Comunidad Autónoma de Aragón (Decreto 51/2009, de 14 de abril). A ellas se suman otras normas reglamentarias no vinculadas a leyes concretas, a saber: el reglamento regulador del contenido mínimo de la normativa específica de determinadas denominaciones geográficas de calidad de los alimentos y del procedimiento para su reconocimiento (Decreto 5/2009, de 13 de enero), el reglamento de los «Vinos de pago» de Aragón (Decreto 136/2009, de 21 de julio), la regulación de la instalación y uso de comederos para la alimentación de aves rapaces necrófagas con determinados subpro-

ductos animales no destinados al consumo humano (Decreto 102/2009, de 26 de mayo), o la norma que establece el régimen de las empresas de inserción y el procedimiento para su calificación y registro en la Comunidad Autónoma de Aragón (Decreto 128/2009, de 21 de julio). En este mismo plano cabe también dar cuenta de la modificación de sendos reglamentos: el de Máquinas de Juego y Salones de 2008 (Decreto 215/2009, de 15 de diciembre) y el reglamento de residuos de la construcción y la demolición y del servicio público de eliminación y valorización de escombros de 2006 (Decreto 117/2009, de 23 de junio).

Otras normas se ubican en el plano de la política económica de la Comunidad, por ejemplo como los Decretos para la promoción de la contratación estable y de calidad (56/2009, de 14 de abril) y para la promoción del empleo en cooperativas y sociedades laborales (57/2009, de 14 de abril), el Plan aragonés para facilitar el acceso a la vivienda y fomentar la rehabilitación 2009-2012 (Decreto 60/2009, de 14 abril) o el Reglamento del régimen de ayudas para el desarrollo competitivo de la actividad industrial en Aragón (Decreto 138/2009, de 21 de julio).

Son dignas de mención, finalmente, sendas normas de aprobación de diversos instrumentos normativos de carácter administrativo, tales como la revisión del Plan Aragonés de Saneamiento y Depuración (Decreto 107/2009, de 9 de junio) y la revisión de las Directrices sectoriales sobre actividades e instalaciones ganaderas (Decreto 94/2009, de 26 de mayo).

Actividad administrativa

Estructura administrativa

A lo largo de 2009 se ha terminado de completar la regulación de la nueva estructura administrativa resultante de las elecciones autonómicas de 2007, por medio de la aprobación de la estructura orgánica del Departamento de Educación, Cultura y Deporte (Decreto 18/2009, de 10 de febrero). Asimismo, se han aprobado se aprueban los estatutos del Centro de Investigación y Tecnología Agroalimentaria de Aragón (Decreto 124/2009, de 7 de julio), así como sendos reglamentos de organización y funcionamiento del Observatorio Aragonés de Violencia sobre la Mujer (Decreto 219/2009, de 15 de diciembre) y del Consejo de Industria de Aragón (Decreto 137/2009, de 21 de julio).

Acaso la operación organizativa más reseñable en el Gobierno autonómico sea la modificación parcial del Decreto 74/2000, de 11 de abril, de reorganización de la Administración periférica de la Comunidad Autónoma (Decretos 153 y 154/2009, de 9 de septiembre), reforma acompañada el establecimiento de la estructura orgánica de las Delegaciones Territoriales del Gobierno de Aragón en Huesca y Teruel, con el fin de adaptarlas a los nuevos postulados de la Ley del Presidente y del Gobierno aprobada este año.

Siendo estas normas escasamente relevantes desde el punto de vista cualitativo, resulta abundante la creación de diversos órganos consultivos y de ubicación paraadministrativa: tal es el caso de la Comisión Aragonesa para la Conmemo-

ración del Año Jacobeo 2010 (Decreto 8/2009, de 27 de enero), la Comisión Aragonesa para la conmemoración del Compromiso de Caspe 2012 (Decreto 158/ 2009, de 9 de septiembre), la Comisión Asesora de Mujer y Ciencia (Decreto 9/ 2009, de 27 de enero), el Consejo Asesor de Atención a la Salud de la Mujer (Decreto 115/2009, de 23 de junio), el Observatorio Aragonés de las Comarcas (Decreto 195/2009, de 17 de noviembre), o la notable Comisión Mixta de Coordinación de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y el Secretariado Judicial destinado en dicha Comunidad Autónoma (Decreto 12/ 2009, de 10 de febrero, tempranamente modificado por Decreto 23/2009, de 24 de febrero). Asimismo, se han creado dos órganos administrativos: el Servicio de Contratación Centralizada (introducido en la estructura orgánica del Departamento de Presidencia por Decreto 109/2009, de 23 de junio) y el Centro de Gestión Integrada de Proyectos Corporativos (introducido en la estructura orgánica del Departamento de Salud y Consumo y del Servicio Aragonés de Salud por Decreto 43/2009, de 24 de marzo).

En un plano interno, relativo al personal al servicio de la Administración aragonesa, es digna de mención la modificación del Reglamento de provisión de puestos de trabajo, carrera administrativa y promoción profesional de los funcionarios autonómicos de 1997 (Decreto 118/2009, de 7 de julio) y la regulación del régimen transitorio de consolidación de grado personal por especialización y permanencia en el puesto de trabajo (Decreto 213/2009, de 15 de diciembre).

Colaboración público-privada

A los muchos convenios interadministrativos referidos más arriba hay que sumar algunos otros en los que participan sujetos particulares junto a la Administración autonómica, la estatal y las locales en distintas combinaciones, dando idea de la necesaria relación público-privada para la gestión de los intereses generales de la Comunidad. En este sentido, se han firmado en 2009 sendos convenios suscritos por el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, la Comunidad Autónoma de Aragón y dos comunidades de regantes (Huerto y Poleñino) para la regulación de las condiciones financieras y de realización de las obras de modernización y consolidación de los regadíos; un acuerdo multipartito entre el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, la Comarca de La Ribagorza, la Asociación de Empresarios de Ribagorza, la Asociación Aragonesa de Empresarios de Turismo Deportivo y la Comunidad Autónoma de Aragón para el desarrollo de un plan de competitividad turística en la citada comarca; y un Convenio marco entre el Consejo General de Colegios Oficiales de Farmacéuticos, los Colegios Oficiales de Farmacéuticos de Huesca, de Teruel y de Zaragoza y la Comunidad Autónoma de Aragón por el que se establecen las líneas generales de actuación en materia de atención farmacéutica y promoción de la salud.

Reviste un carácter más puntual el sonado convenio urbanístico de planeamiento autorizado por el Decreto 54/2009, de 14 de abril, firmado entre el Gobierno de Aragón, el Ayuntamiento de Jaca y la mercantil «Estación Invernal del Valle de Astún, S.A.», para establecer las condiciones para el desarrollo de la citada estación de esquí.

Entidades locales

Tres años después de la segregación de Villamayor del municipio de Zaragoza, y un año después de la nueva solicitud de adhesión al consistorio de la capital como barrio rural, el Ayuntamiento del último municipio creado en Aragón matizaba su pretensión originaria, solicitando su constitución como entidad local menor. Con esta iniciativa, articulada para relajar la tensión vecinal existente desde la segregación, los seis concejales del PSOE no lograban convencer a la oposición municipal, compuesta por cuatro concejales de CHA y uno del PP, obstinados en la independencia de Villamayor.

Por lo demás, la «operación molinos» ha dado pábulo a una reclamación vecinal (encarnada en más de 9.200 firmas) de disolución del Ayuntamiento de La Muela. Al considerar la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón que la presunta trama de corrupción urbanística destapada en dicho municipio no constituía una gestión gravemente dañosa para los intereses generales, el Ejecutivo aragonés excusó su intervención en el asunto, de modo que sólo han dimitido la teniente de alcalde Miriam Fajardo (PAR) y los dos ediles del PSOE.

Política económica y fiscal

La persistencia de la crisis económica ha obligado al Gobierno de Aragón a recortar unos 14 millones de euros de gasto corriente en el presupuesto de 2009 para abordar programas de fomento de empleo. Con una caída de la recaudación tributaria del 35%, el reajuste presupuestario se ha extendido a todos los departamentos, pero lejos de presentarse como un fenómeno coyuntural, parece obedecer a una tendencia de reducción de la inversión pública en la Comunidad Autónoma. En efecto, frente a la pujanza inversora autonómica demostrada en los ejercicios 2007 y 2008 (con ca. 1.230 y 1.199 millones de euros respectivamente), en 2009 el Gobierno de Aragón ha menguado sus inversiones un 8%, poniendo de relieve el impacto de la conclusión de la Exposición Internacional de Zaragoza en la economía de la Comunidad. Una Comunidad que, según datos publicados por el Banco de España, acumulaba en marzo una deuda cercana a los 1.650 millones de euros.

Política social, educativa y sanitaria

El despliegue de los medios asociados a la aplicación de la «Ley de la dependencia» sigue padeciendo retrasos, mientras en el ámbito sanitario el Gobierno autonómico se aprestaba a fijar (Decreto 116/2009, de 23 de junio) los plazos máximos de respuesta en la asistencia sanitaria en el Sistema de Salud de Aragón, estableciendo dos meses como plazo máximo para ser atendido en una primera consulta de asistencia especializada y uno para los procedimientos diagnósticos, entre otras cuestiones. Ya en el ámbito educativo, se ha intervenido sobre la creación y modificación de la configuración de centros docentes de titularidad de la Comunidad Autónoma de Aragón (Decreto 123/2009, de 7 de julio) y se ha desarrollado el Censo de programas de Educación Permanente (Decreto 216/2009, de 15 de diciembre).

Urbanismo y ordenación del territorio

La empresa promotora del complejo «Gran Scala» ha firmado la opción de compra por 1.300 hectáreas de terreno en el municipio monegrino de Ontiñena (Huesca), la mitad de las necesarias. Este hecho, unido a la aprobación de la ley autonómica que da cobertura jurídica al proyecto, parece asentarlo definitivamente, a pesar de las dudas jurídicas que éste ha suscitado incluso con ocasión de la tramitación parlamentaria de la Ley de Centros de Ocio de Alta Capacidad. En efecto, tanto los servicios jurídicos del Gobierno de Aragón los servicios jurídicos de las Cortes de Aragón dedujeron sendos informes en los que se planteaban dudas sobre la constitucionalidad de la ley, centradas particularmente en la posibilidad de recurrir a la expropiación forzosa de terrenos para completar las adquisiciones de los promotores privados y las excepciones a la normativa general de juego. En opinión de los letrados suscribientes de los dictámenes, la falta de coherencia con el ordenamiento jurídico vigente en materias como turismo, ordenación territorial, urbanismo, juego, protección de los consumidores e infancia podía –y puede, ya que la ley ha sido definitivamente aprobada– afectar al principio de seguridad jurídica.

Medio ambiente y patrimonio cultural

Durante 2009 ha tenido lugar la declaración del Conjunto Histórico de la villa de Luesia (Decreto 122/2009, de 7 de julio), del Monumento Natural del Nacimiento del Río Pitarque (Decreto 217/2009, de 15 de diciembre), y la creación del Catálogo de Árboles Singulares de Aragón (Decreto 34/2009, de 24 de febrero). Por lo demás, ya se advierte una solución final al *impasse* que vive el Teatro Fleta de Zaragoza, que volverá a ser un cine tras más de ocho años de letargo y catorce millones de euros empleados en el mantenimiento de sus ruinas: el Gobierno de Aragón alcanzaba un acuerdo con el Ayuntamiento de Zaragoza para albergar la filmoteca municipal, el Centro Dramático de Aragón y la sede de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión (CARTV), dejando sin efecto el convenio arduamente suscrito con la Sociedad General de Autores y Editores para explotar la obra con propósito teatral.

Política hidráulica

En el capítulo de las obras hidráulicas, cabe reseñar ciertos avances puntuales. Por ejemplo, la comisión del seguimiento del Pacto del Agua se ha reunido cuatro años después de la celebración de la última, presidida por la ex Ministra de Medio Ambiente Cristina Carbona. En la reunión de 2009 se discutió el estado de las principales obras hidráulicas aragonesas, tales como los embalses de Biscarrués (consideración de las más de 8.000 alegaciones presentadas durante la fase de exposición pública del anteproyecto), Montearagón (implantación del plan de emergencias y comienzo del llenado), Lechago (finalización de las obras de la presa), Santolea (modificación del proyecto para solventar los problemas geológicos en uno de los estribos de la presa), Mularroya (recurso ministerial frente a

la anulación de la declaración positiva de impacto ambiental por parte de la Audiencia Nacional), Yesa (dictámenes del Consejo de Obras Públicas y del Consejo de Estado y la declaración de impacto ambiental) y San Salvador (impugnación por parte de tres comunidades de regantes del convenio financiero firmado por la CHE, Acuaebro y la Comunidad General de Regantes del Canal de Aragón y Cataluña, por considerar que la autorización de la firma del convenio vulneró las reglas de adopción de acuerdos de la Comunidad General).

Luego, en las postrimerías del año, el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino y el Departamento de Agricultura del Gobierno de Aragón suscribían un protocolo para agilizar la creación de nuevos regadíos y garantizar una inversión estatal cuatrienal de 64 millones de euros para la modernización de los regadíos todavía pendientes en Aragón (fundamentalmente, nuevas transformaciones en Monegros y Bardenas). En virtud del acuerdo, el Ministerio pasa a asumir el coste de todos los regadíos de interés general pendientes de transformación, quedando en manos del Ejecutivo autonómico las actuaciones de interés social y las incluidas en el Plan Estratégico del Bajo Ebro Aragonés (PEBEA). Este nuevo reparto de responsabilidades trata de soslayar las dificultades advertidas en la fórmula operativa desde 1983, según la cual ambas Administraciones cofinanciaban la ejecución de todos los regadíos, y que se veía comprometida por los continuos y prolongados retrasos del Gobierno estatal y la falta coordinación.

Además de las cuestiones relativas a las obras hidráulicas, la gestión de los recursos hídricos ha generado un interesante episodio de aplicación del Estatuto de Autonomía de Aragón (en particular, de su art. 72). Instado por la Agencia Catalana del Agua (ACA), el Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino solicitaba por primera vez al Gobierno de Aragón la evacuación del informe preceptivo sobre la transferencia desde la cuenca del Ebro a las cuencas internas de Cataluña de unos 11 hm^3 anuales hasta 2030. Los destinatarios del trasvase son varios municipios catalanes, de los que cuatro (Les Piles, Forés, Santa Coloma de Queralt y Montmaneu), que suman escasamente 5.500 habitantes, cuentan con su término municipal a caballo entre la cuenca del Ebro y las internas de Cataluña. Aunque el Gobierno de Aragón recordaba que hasta 55 municipios aragoneses presentan problemas de abastecimiento semejantes a los beneficiarios del trasvase, el carácter transitorio y reversible de éste motivaba su aprobación por parte de la autoridad aragonesa.

Menos complaciente se ha mostrado el Gobierno de Aragón con el proyecto de anexión de la cuenca del río Cenia a la demarcación hidrográfica del Ebro por segregación de la del Júcar. De llevarse a término, la demarcación del Ebro incorporaría nuevos usuarios, quedando afectada la composición de sus órganos de gobierno y sentándose una amenaza de ulteriores trasvases que entraña al margen de las cautelas previstas por el Plan Hidrológico Nacional.

Finalmente, y en el mismo sentido, el Gobierno de Aragón rechazaba el Decreto 31/2009, de 24 de febrero, por el que se delimita el ámbito territorial del Distrito de Cuenca Hidrográfica o Fluvial de Cataluña y se modifica el Reglamento catalán de planificación hidrológica de 2006. No obstante, y a diferencia de su homólogo riojano, el Ejecutivo aragonés dejaba pasar la ocasión de interponer un recurso contencioso-administrativo ante el TSJ de Cataluña, prometiendo

librar una batalla jurídica contra todos los actos administrativos derivados del decreto e impugnar, en su caso, el programa de medidas del Plan de Gestión del Agua de Cataluña cuya tramitación ha iniciado en 2009. Importa destacar que el abandono de la lógica hidrogeográfica para la planificación y gestión de los recursos hídricos, abandono iniciado con la reorientación del modelo en una dirección autonomista, empieza a traducirse en una ecuación difícil de resolver. En este caso, se trata de la adscripción a la recién creada Cuenca Hidrográfica de Cataluña de acuíferos subterráneos compartidos con la Demarcación Hidrográfica del Ebro, con lo que se menoscaban las competencias estatales y se pone en jaque el principio de unidad de gestión de la cuenca. Además, en materia de planificación hidrológica de las cuencas internas de Cataluña, se suprime la competencia del Gobierno estatal para la aprobación final de los instrumentos de planeamiento.

Infraestructuras viarias

Persisten las dificultades en la vertebración viaria de la Comunidad Autónoma, con lentos avances en las obras de construcción de las autovías «Mudéjar» (tramo Nueno-Jaca) y A-22 (Huesca-Lérida). El abandono definitivo del proyecto originario de la autovía A-40 (Teruel-Cuenca), oficializado por una Resolución de la Secretaría de Estado de Infraestructuras de 25 de febrero de 2009, ha dado paso a un nuevo estudio informativo en busca de alternativas para el trazado de dicha autovía, lo cual supone un reinicio en la tramitación del proyecto que postergará varios años su aprobación formal. A lo largo del año, el ministerio de Fomento hacía efectivo su compromiso de participar en el sufragio de los peajes intradiarios de la AP-2 (Alfajarín-Fraga) y la AP-68 (Mallén-Figueruelas), cuyo 50% ya venía abonando el gobierno autonómico. Una vez completado el programa de gratuidad compensatoria por las demoras en el desdoblamiento de las dos rutas de tráfico más intenso en la Comunidad Autónoma, el Gobierno estatal ha emprendido la reorientación de su planificación viaria en Aragón, optando por la construcción de un tercer carril en el tramo Alfajarín-Pina de la carretera N-II, ante la falta de acuerdo con los municipios para encontrar un trazado sin impacto ambiental; comprometiéndose a incluir en la nueva revisión del Plan Estratégico de Infraestructuras proyectos para las autovías Mallén-Figueruelas, Gallur-Ejea y el V Cinturón de Zaragoza; impulsando los tramos carreteros de Alcolea del Pinar-Monreal del Campo y de Calatayud-Campo Romanos. Sin embargo, las carreteras aragonesas siguen figurando entre las más peligrosas de España, al contar con tres de los diez tramos con mayor riesgo de accidente de la red estatal identificados por el Real Automóvil Club de España (tramo Calanda-Venta de La Panolla en la N-211, tramo Bailo-límite provincial en la N-240 y tramo María de Huerva-Zaragoza en la N-330).

No hay mejores noticias relativas a la política ferroviaria: la cancelación de algunos servicios del AVE Madrid-Zaragoza y el encarecimiento de sus tarifas de modo desproporcionado respecto de otros trayectos similares en España, sumado al mantenimiento del *statu quo* en lo tocante a las líneas regionales de media distancia en virtud del nuevo convenio firmado por el Ministerio de Fomento y

la Comunidad Autónoma de Aragón el 13 de octubre, empañan el compromiso estatal de ampliar la línea de cercanías de Zaragoza a Alagón y a La Cartuja y el inicio de las obras para la segunda estación del AVE en las inmediaciones de la plataforma logística PLA-ZA. Tampoco registran avances de relieve ninguna de las dos ansiadas conexiones ferroviarias transfronterizas (reapertura de la línea Pau-Canfranc y Travesía Central del Pirineo). En cuanto a la segunda, si bien el 20 de octubre se constituía la Agrupación Europea de Interés Económico integrada por el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) y la Red Ferroviaria Francesa (RFF), con el fin de impulsar los estudios y el análisis de rentabilidad de la Travesía Central del Pirineo y captar unos cinco millones de euros de financiación de la Unión Europea, la aportación española a la lista de proyectos de transporte de mercancías aprobada por el Consejo de Transportes de la Unión Europea de 5 de junio de 2009, demostraba la preferencia estatal por los corredores ferroviarios de mercancías atlántico y mediterráneo, y dejaba en la práctica sin opciones de futuro a los proyectos de interés aragonés, al menos en el horizonte inmediato (2012).

Peor suerte sigue corriendo la reposición de la línea Pau-Canfranc-Zaragoza: es cierto que se halla en fase de estudio el trazado de un túnel bajo Sierra Caballera para agilizar el trayecto, y que continúan las obras de la tercera fase de la estación internacional de Canfranc. Además, la reapertura de la línea internacional gana adeptos allende nuestras fronteras: Michèle Alliot Marie (actual ministra de Justicia y concejal de Saint-Jean-de-Luz), Martine Lignières-Cassou (alcaldesa de Pau y militante del Partido Socialista Francés) y Patrick de Stampa (presidente de la Cámara de Comercio de Pau-Béarn) han apostado por reorientar el trazado atlántico de la red francesa de alta velocidad por el interior del país, reponiendo la vía desmantelada entre Pau y Mont-de-Marsan y reabriendo el túnel de Canfranc, generando una interconexión ferroviaria entre el País Vasco, el corazón del Pirineo y París que reduciría los tiempos del trayecto a unas cuatro horas. Pero los gobiernos centrales español y francés persisten en su estrategia dilatoria de estudiar la modernización y explotación del corredor ferroviario sobre premisas menos ambiciosas que las que la línea permite, al menos si se atiende a las conclusiones del relevante estudio del Consejo Económico y Social de Aragón (CESA) publicado en 2009, en el que se afirma que una inversión de 318 millones de euros bastaría para renovar en cuatro años todo el eje en ancho internacional, con capacidad para transportar más de 5 millones de toneladas anuales. En efecto, las conclusiones de la vigésimo primera cumbre franco-española celebrada el 28 de abril de 2009, no revelan voluntad alguna impulsar la reapertura más allá de un horizonte interregional, habiéndose comprometido la firma –aún no materializada– de un protocolo de actuaciones entre las cuatro autoridades implicadas (los respectivos gobiernos de España, Francia, Aragón y Aquitania), para la elaboración de estudios complementarios sobre la línea ferroviaria Pau-Canfranc.

Así las cosas, no cabe auspiciar ni la reapertura del túnel de Canfranc ni el inicio de la programación de las obras de la Travesía Central del Pirineo en las fechas anteriormente anunciadas (2013).

Situación de los partidos políticos

El anuncio del presidente Marcelino Iglesias de no presentar su candidatura a las próximas elecciones autonómicas a celebrar en 2011 ha suscitado las lógicas especulaciones en torno a su sucesión, que las estructuras del partido han querido postergar en aras de la estabilidad orgánica. Aparentemente, la figura de la actual Secretaria de Estado de Educación –Eva Almunia– se perfila como protagonista del cartel socialista en las próximas elecciones, algo que no seduce al sector zaragozano del PSOE –encabezado por Javier Lambán, presidente de la Diputación Provincial de Zaragoza–.

A diferencia de la relativa quietud que se vive en las filas de los partidos mayoritarios (PSOE y PP), las del PAR se han visto azotadas por varios episodios polémicos, relacionados con la gestión de Jesús Solá al frente del Ayuntamiento de Herrera de los Navarros y de la Asociación Aragonesa de Entidades Locales (ASAEL), y con la destitución fulminante del concejal turolense Julio Esteban, vinculado al sector del partido liderado por el secretario general Alfredo Boné. También se han dejado sentir en este partido los ecos de la «operación molinos», al trascender a la opinión pública algunas conversaciones telefónicas comprometedoras mantenidas por la principal imputada, la alcaldesa María Victoria Pinilla, ya expulsada del partido.

Sorprende, finalmente, el fenómeno totalmente novedoso de fundación de un partido aragonés directamente ligado, aunque independiente, a una formación política catalanista: se trata de Convergencia Democrática de la Franja (CDF), partido apadrinado por Convergència Democrática de Catalunya (CDC) y liderado por Francisco Tejero, ex presidente de la Mancomunidad del Bajo Cinca y ex concejal del PSOE en el Ayuntamiento de Fraga. Este partido parece entroncar con Alternativa Cívica, grupo que presentó una candidatura al consistorio fragatino en las elecciones municipales de 2007 obteniendo 233 votos pero ningún concejal, y ha declarado ya su vocación de extender su ámbito de actuación a cuatro de las comarcas de Aragón oriental (Bajo Cinca, La Litera, Ribagorza y Matarraña).

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 67

Composición:

Partido Socialista Obrero Español: 30

Partido Popular: 23

Chunta Aragonesista: 4

Partido Aragonés: 9

Izquierda Unida: 1

Composición de la Mesa

Presidente: Francisco Pina Cuenca (PSOE)

Vicepresidenta Primera: María Teresa Pérez Esteban (PSOE)

Vicepresidente Segundo: Miguel Angel Lafuente Belmonte (PP)

Secretaria Primera: María Herrero Herrero (PAR)

Secretaria Segunda: Ana María Grande Oliva (PP)

Estructura del gobierno

Presidente: Marcelino Iglesias Ricou (PSOE)

Vicepresidente: José Angel Biel Rivera (PAR)

Consejería de Presidencia: Javier Velasco Rodríguez (PSOE)

Consejería de Política Territorial, Justicia e Interior: Rogelio Silva Gayoso (PAR)

Consejería de Economía, Hacienda y Empleo: Alberto Larraz Vileta (PSOE)

Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes: Alfonso Vicente Barra (PSOE)

Consejería de Agricultura y Alimentación: Gonzalo Arguilé Laguarta (PSOE)

Consejería de Salud y Consumo: Luisa María Noeno Ceamanos (PSOE)

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

Consejería de Educación, Cultura y Deporte: María Victoria Broto Cosculluela (PSOE)

Consejería de Medio Ambiente: Alfredo Boné Pueyo (PAR)

Consejería de Ciencia, Tecnología y Universidad: María Pilar Ventura Contreras (PSOE)

Consejería de Servicios Sociales y Familia: Ana María Fernández Abadía (PSOE).

Tipo de gobierno

Mayoritario de coalición, apoyado por PSOE-PAR: 39 diputados

Composición del gobierno

Coalición PSOE (Presidencia y 8 Departamentos)-PAR (Vicepresidencia y 3 Departamentos).

Cambios en el gobierno

No ha habido

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

No ha habido

Mociones de reprobación

No ha habido

Resoluciones parlamentarias más importantes aprobadas

Proposición no de Ley núm. 1/09 sobre la defensa y desarrollo de la universidad pública.

Proposición no de Ley núm. 10/09 sobre restitución de los documentos incautados con motivo de la guerra civil.

Proposición no de Ley núm. 27/09 sobre actuaciones ante la crisis económica actual.

Proposición no de Ley núm. 31/09 sobre el patronato del archivo de la corona de Aragón.

Proposición no de Ley núm. 32/09 sobre revisión de la plantilla del ministerio fiscal en Aragón.

Proposición no de Ley núm. 48/09 sobre actuaciones y medidas para solucionar las situaciones de riesgo y daños de avenidas ordinarias fluviales.

Proposición no de Ley núm. 51/09 sobre la asignatura de educación para la ciudadanía.

Proposición no de Ley núm. 59/09 sobre medidas y actuaciones urgentes para paliar los daños ocasionados por las recientes avenidas del Ebro.

Proposición no de Ley núm. 60/09 sobre actuaciones para evitar los efectos de las riadas del Ebro.

Proposición no de Ley núm. 65/09 sobre la financiación de la Universidad de Zaragoza.

Proposición no de Ley núm. 67/09 sobre las posibles afecciones de una explotación de uranio en la sierra de Aragoncillo (Guadalajara) sobre los ríos Mesa y Piedra (comarca de la Comunidad de Calatayud).

Proposición no de Ley núm. 94/09 sobre medidas y actuaciones necesarias para paliar los daños ocasionados por las avenidas del río Ebro.

Proposición no de Ley núm. 95/09 sobre la prestación ortoprotésica en la Comunidad Autónoma de Aragón.

Proposición no de Ley núm. 98/09 sobre la defensa, consolidación y refuerzo de la educación pública.

Proposición no de Ley núm. 104/09 sobre la constitución del consejo aragonés de patrimonio cultural previsto en la Ley 3/1999, de 10 de marzo, del patrimonio cultural aragonés.

Proposición no de Ley núm. 127/09 sobre consumo de alcohol en menores.

Proposición no de Ley núm. 130/09 sobre el fomento de la industria agroalimentaria en Aragón.

Proposición no de Ley núm. 140/09 sobre el trazado de la futura A-68, Fuentes de Ebro, las ventas de Valdealgorfa y el mediterráneo.

Proposición no de Ley núm. 160/09 sobre el impulso definitivo del corredor ferroviario cantábrico-mediterráneo.

Proposición no de Ley núm. 170/09 sobre la mejora de calidad del abastecimiento de agua en los municipios de Aragón.

Proposición no de Ley núm. 184/09 sobre la publicidad del nombramiento y cese del personal eventual al servicio de las administraciones locales de Aragón.

Proposición no de Ley núm. 198/09 sobre el levantamiento de la reserva definitiva a favor del Estado para la explotación de minerales radioactivos.

Proposición no de Ley núm. 211/09 sobre la inclusión en el PEIT 2005-2020 de la prolongación de la A-40 Cuenca-Teruel hasta Alcañiz, Caspe y Fraga.

Proposición no de Ley núm. 216/09 sobre acciones para la reapertura de la línea internacional de ferrocarril Zaragoza-Canfranc-Pau.

Proposición no de Ley núm. 226/09 sobre la convocatoria de puestos de trabajo, mediante el procedimiento de libre designación, en la administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Proposición no de Ley núm. 234/09 sobre la inclusión en el PEIT 2005-2020 del desdoblamiento de la n-123 Barbastro-Benabarre para conformar el eje Zaragoza-Huesca-Toulouse.

Proposición no de Ley núm. 270/09 sobre el desarrollo del derecho foral aragonés en materia de calificación de documentos o cláusulas que deben tener acceso a un registro público.

Proposición no de Ley núm. 300/09 sobre las iniciativas y acciones emprendidas por las y los trabajadores de la planta Opel de Figueruelas en defensa del empleo.

Proposición no de Ley núm. 302/09 sobre fórmulas de apoyo financiero en los regadíos.

Proposición no de Ley núm. 310/09 sobre la educación infantil de 0 a 3 años en Aragón.

Proposición no de Ley núm. 322/09 sobre AZAJER y la ludopatía en Aragón.

Proposición no de Ley núm. 328/09 sobre el apoyo a las reivindicaciones de los agricultores y ganaderos.

Reformas del Reglamento parlamentario

No ha habido

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento parlamentario

No ha habido

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

Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón

Recién aprobada la nueva Ley reguladora, su constitución se ha demorado respecto de los plazos previstos (tres meses desde la entrada en vigor de la ley), aunque no se esperan cambios sustanciales en la composición del nuevo órgano.

Cámara de Cuentas

Recién aprobada la nueva Ley reguladora, se está a la espera de su constitución.

El Justicia de Aragón

Cumplido su segundo mandato como Justicia de Aragón, el Pleno de las Cortes de Aragón designado para un tercero consecutivo a Fernando García Vicente, con 65 votos a favor y uno en blanco.

Informe Anual de 2008, 29 de abril de 2009.

Informe Anual sobre la situación de los menores en Aragón, 29 de abril de 2009.

Modelos de actuación en violencia de género. Estudio piloto en Aragón, 16 de enero de 2009.

Informe sobre la adecuación al ordenamiento autonómico y constitucional de la Ley 6/2009, de 6 de julio, de Centros de Ocio de Alta Capacidad, 30 de julio de 2009.

Informe sobre el fenómeno de la prostitución, 16 de septiembre de 2009.

Informe sobre el sistema español de financiación autonómica y su relación con los Estatutos de Autonomía. Los arts. 108 y 107.5 del Estatuto de Autonomía de Aragón, 23 de septiembre de 2009.

Informe sobre la procedencia de la solicitud al Gobierno de Aragón de la disolución del Ayuntamiento de La Muela, 6 de noviembre de 2009.

Informe sobre el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales el Estado en relación con la Disposición Adicional Sexta y el Art. 109 del Estatuto de Autonomía de Aragón, 6 de noviembre de 2009.

Declaraciones institucionales

No ha habido

ASTURIAS

Leopoldo Tolivar Alas

Los condicionantes del ejercicio político

Aunque el asentamiento del gobierno de coalición formado en el año anterior se evidenció en numerosas posiciones parlamentarias conjuntas de los socios de la coalición –PSOE e IU–, singularmente a la hora de rechazar proposiciones y propuestas de resolución del PP o a la hora de consensuar los Presupuestos para 2010, la falta de sintonía real en algunas materias emblemáticas para el territorio, caso del medio ambiente, lastró la producción normativa de la comunidad autónoma de forma significativa, como lo demuestra que sólo llegaran a promulgarse seis leyes a lo largo de toda la anualidad. Si, además, tenemos en cuenta el dato, nada irrelevante, de que esas disposiciones legales se concentraron, a efectos de publicación, en sólo dos días del año (el 30 de diciembre se insertaron cuatro en el diario oficial), podrá colegirse una notable falta de continuidad en la labor legislativa, más preocupante, si cabe, si atendemos al dato, irrebatible, de que la cámara autonómica, por razones aritméticas ya expuestas en anteriores ediciones del *Informe de Comunidades Autónomas*, ha renunciado a trabajar en la reforma del Estatuto de Autonomía de Asturias.

Otro hecho que ha condicionado la actividad política de forma inimaginable, tanto en el campo organizativo, como en el económico, así como en la relación entre las fuerzas políticas y los sindicatos funcionariales, ha sido una sentencia del TSJ, hecha pública a mitad de año –el 10 de junio– pero presentida y temida desde mucho antes. Se trata de una resolución, a la que dedicaremos un epígrafe específico, que anula la regulación de la carrera profesional en el Principado, con las inherentes consecuencias –o amenaza de las mismas, ya que la decisión se halla recurrida ante el TS– para el personal que se había acogido a la disposición anulada y ya venía percibiendo los correspondientes complementos retributivos. La dureza de los términos jurídicos y, especialmente, la contundencia de argumentos que el propio órgano judicial entiende obvios, ha sido un motivo de crítica acerba y continuada por parte de la oposición, que presumió el fallo desde un primer momento y, como se ha apuntado, también de fraccionamiento de las fuerzas sindicales a la hora de apoyar bien la norma anulada, bien la sentencia que la expulsó del ordenamiento.

Actividad normativa

Leyes

Como se ha dicho, el diario oficial de la comunidad sólo en dos de sus números insertó normas con rango de ley. En la primera ocasión, para dar publicidad a la Ley 1/2009, de 8 de mayo, por la que se regula la incorporación de de personal laboral fijo de carácter docente a los cuerpos de funcionarios docentes, así como a la Ley 2/2009, de 8 de mayo, por la que se aprueba el Plan Asturiano de Estadística 2009-2012. El segundo bloque de leyes –cuatro– se insertó en el boletín al término del año, tras el pertinente debate presupuestario y también se extendió al ámbito funcionarial.

En forma sintética, la Ley 1/2009 regula la posibilidad del personal laboral fijo que realice funciones docentes en centros previamente dependientes de otras Administraciones públicas y que se hubieran incorporado a la red de centros docentes de la Administración del Principado de Asturias antes de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, o en los tres primeros años de su aplicación, para acceder a los cuerpos docentes a través de un turno especial. Por su parte, la que aprueba el Plan Asturiano de Estadística para el período trienal 2009-2012, se ciñe a ordenar, instrumentar y sistematizar la actividad estadística pública de interés regional con el fin de desarrollar y consolidar el Sistema Estadístico del Principado de Asturias, cuya creación y puesta en marcha se ha venido analizando en anteriores ediciones de este *Informe*.

Como no es inhabitual, al menos en Asturias, la mayor producción legislativa suele ver la luz al término del año natural y, máxime existiendo un gobierno de coalición, dado el clima de acuerdo que sigue a una negociación presupuestaria cerrada. Así, no sólo se aprobó, después de algunas dudas disipadas a fines de septiembre tras el debate de política general, la que sería Ley 3/2009, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2010 y su complementaria Ley 4/2009, de 29 de diciembre, de medidas administrativas y tributarias de acompañamiento a los Presupuestos Generales para 2010, sino, también, dos leyes afectantes a los empleados públicos: de una parte, la Ley 5/2009, de 29 de diciembre, de séptima modificación de la Ley del Principado de Asturias 3/1985, de 26 de diciembre, de Ordenación de la Función Pública, para la regulación de la carrera horizontal, en nada ajena a la sentencia a la que ya hemos hecho alusión y, en el específico campo educativo, la Ley 6/2009, de 29 de diciembre, de Evaluación de la Función Docente y sus incentivos. En cierto modo, estas dos últimas son leyes-medida, por cuanto la Junta General del Principado ha aprobado, como resolución, el urgir al Consejo de Gobierno a presentar, a lo largo de 2010, un proyecto de ley que regule la función pública en Asturias, ya desde las coordenadas de la Ley 7/2007, de 12 de abril, aprobatoria del Estatuto Básico del Empleado Público, toda vez que, aunque en los últimos años se hayan producido diversas modificaciones de la Ley 3/1985, de 26 de diciembre, de ordenación de la Función Pública asturiana, es lo cierto que dicha norma conserva la filosofía y se ajusta a la estructura de la anterior normativa básica, sustancialmente representada por la Ley 30/1984, de 2 de agosto.

La norma presupuestaria anual revela que se arroja un crecimiento contenido del 0,77% para la Administración del Principado de Asturias. Si se considera adicionalmente la actividad del sector público autonómico, que cobra un mayor protagonismo en su participación dentro de los objetivos del Presupuesto, el esfuerzo económico conjunto alcanza el 2,36%. Con ello, entiende la ley que se logra una política de inversiones expansiva a corto plazo y de crecimiento sostenido a largo plazo, a la vez que se mantienen y mejoran las políticas sociales propias del Estado del bienestar. Así pues, la orientación seguida en la elaboración de las políticas de gasto incluidas en los Presupuestos para 2010 dice encaminarse a la consecución de los siguientes objetivos: una firme apuesta por los servicios públicos fundamentales, el impulso de la actividad económica hacia tasas de crecimiento positivo y la austeridad y sostenibilidad de las finanzas públicas (entendidas en un triple sentido: económico, social y territorial). Otra de las novedades que recogen los Presupuestos se centra en el refuerzo de la colaboración con las entidades locales, ya que, ante la mala coyuntura económica y a efectos de paliar los efectos que la misma está generando sobre la capacidad inversora de los Ayuntamientos, desde el Gobierno del Principado de Asturias se ha puesto en marcha en este Presupuesto el Plan «Asturias» o «Plan A», réplica a escala territorial del «Plan E», que tiene por objeto el fomento del empleo y la mejora de las infraestructuras locales. La previsión de inversión que se generará en el conjunto de los 78 concejos asturianos se estima en 111,5 millones de euros, de los que 100 millones serán financiados con cargo a los Presupuestos del Principado de Asturias, en un marco de ejecución plurianual que asigna en el ejercicio 2010 un crédito de 70 millones de euros.

Como suele ser habitual allí donde se mantiene la práctica de promulgar leyes de acompañamiento a los presupuestos, la de Asturias para 2010 ensambla muy dispares medidas administrativas y tributarias, accesorias a la Ley de Presupuestos Generales para el próximo ejercicio, que guardan cierta relación con la misma y que el legislador –o el Gobierno, previamente–, entiende necesarias para la consecución de sus objetivos. Así, por ejemplo, se modifica el Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, aprobado por Decreto legislativo del Principado de Asturias 1/2004, de 22 de abril, incluyendo nuevas formas de garantizar la ejecución del planeamiento necesario para las actuaciones de ordenación especial de áreas con destino a viviendas protegidas, buscando dinamizar el mercado de la vivienda. También se recogen determinadas especialidades en el régimen jurídico del Fondo de Cooperación Municipal creado por la Ley del Principado de Asturias 6/2008, de 30 de diciembre (también de acompañamiento presupuestario). En cuanto a las medidas propiamente tributarias, la ley aborda desde la óptica familiar, en primer lugar, las deducciones sobre la cuota íntegra autonómica o complementaria del IRPF, procediendo, por un lado, a realizar una aclaración técnica en relación con la deducción vigente aplicable a familias monoparentales cuando se lleva a cabo una situación de convivencia con descendientes que no dan derecho a deducción y, por otra parte, como principal novedad, se crea una nueva deducción autonómica cuyo objeto es fomentar los acogimientos familiares de menores que no tengan carácter preadoptivo.

Respecto a la fiscalidad propia, se actualizan un año más los tipos de gravamen del canon de saneamiento regulado en la Ley del Principado de Asturias 1/1994, de

21 de febrero, sobre Abastecimiento y Saneamiento de Aguas, y se recoge un conjunto de modificaciones del Texto Refundido de las Leyes de tasas y de precios públicos, aprobado por Decreto legislativo del Principado de Asturias 1/1998, de 11 de junio.[1]

La parte final de la ley, contenida en una disposición adicional única, regula el Plan «Asturias», cuyo objeto, como se ha avanzado, es efectuar inversiones de interés municipal concretadas a través de convenios de colaboración, estableciendo para el mismo un régimen presupuestario y jurídico específico que garantice el destino final de los créditos asignados, con el objetivo de fomentar el empleo, así como la dotación y mejora de infraestructuras locales.

En materia de empleo público, la Ley 5/2009, de 29 de diciembre supuso la séptima modificación de la Ley del Principado de Asturias 3/1985, de 26 de diciembre, de Ordenación de la Función Pública. Una norma que era nuevamente parcheada, en este caso para incluir, con habilitación legal, la regulación de la carrera horizontal, tras el revés judicial al que viene haciéndose referencia. Concretamente, se introduce el modelo de carrera profesional horizontal desvinculada de los cambios de puestos de trabajo y basada en el desarrollo de las competencias y en el rendimiento. Se establece asimismo la evaluación del desempeño de los empleados públicos de la Administración del Principado de Asturias como el procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional y el logro de resultados. La promoción profesional y parte de las retribuciones de cada empleado público van a relacionarse con el cumplimiento de objetivos de la organización y con la realización eficiente de sus funciones. La ley incorpora, por último, un nuevo concepto retributivo denominado «complemento de carrera profesional», destinado a retribuir la progresión alcanzada dentro del sistema de carrera horizontal.

En fin, con la Ley 6/2009, de 29 de diciembre, de Evaluación de la Función Docente y sus incentivos, se desarrollan los planes de evaluación de la función pública docente ligándolos al establecimiento de un incentivo económico a alcanzar previa la superación de las exigencias y requisitos establecidos en los planes aprobados a tal efecto. Pese a la parquedad de la ley, en la misma se adelanta que dichos planes contemplarán, entre otros aspectos, el absentismo, la función tuto-

1. Se crea una tasa por prestación de servicios docentes en la Escuela de Seguridad Pública del Principado de Asturias; se modifican las tarifas de la tasa de entrada y visita a las cuevas y yacimientos prehistóricos actualizando los importes, creando una nueva tarifa correspondiente a un nuevo yacimiento e incluyendo un nuevo grupo de beneficiarios de tarifa reducida, las familias numerosas; en materia de sanidad se crea una tasa por la evaluación y emisión de dictámenes de ensayos clínicos con medicamentos realizados por el Comité Ético de Investigación Clínica Regional del Principado de Asturias y se modifican los importes de deducciones por costes suplidos máximos a mataderos correspondientes a la tasa de inspecciones y controles sanitarios de animales y sus productos con objeto de adaptarlos a la realidad existente; por último, en materia de vivienda se modifican las tarifas correspondientes a la tasa por diligencia del libro de la vivienda y a la tasa por diligencia del libro del edificio. Se modifica, asimismo, la tasa por prestación de servicios de la entidad pública Bomberos del Principado de Asturias, regulada en la Ley del Principado de Asturias 9/2001, de 15 de octubre, de creación de la citada entidad, con objeto de clarificar y concretar los elementos constitutivos de la tasa para corresponsabilizar a los beneficiarios de los servicios en su financiación.

rial, la participación en proyectos conjuntos de mejora o de experimentación en actividades complementarias, la mayor dedicación, el desempeño de cargos directivos o la participación del personal docente en la consecución de objetivos colectivos del centro de trabajo, fijados en la programación general anual.

Disposiciones reglamentarias

Tampoco ha sido amplia la producción normativa infralegal. En el campo organizativo, al margen de lo que luego se dirá en relación a la Administración de Justicia, destaca el Decreto 34/2008, de 26 de noviembre, que afecta a la reestructuración competencial de las Consejerías de Educación y Ciencia e Industria y Empleo, particularmente en el campo de la Formación Profesional, así como la creación, por Decreto 18/2009, de 4 de marzo, del Consejo Asturiano de Ciencia, Tecnología e Innovación. También debe destacarse la regulación, composición y funcionamiento del Consejo del Juego del Principado, objeto del Decreto 23/2009, de 1 de abril.

En materia sanitaria merece ser destacado el Decreto 66/2009, de 14 de julio, por el que se regula la estructura y funcionamiento de las áreas y unidades de gestión clínica del Servicio de Salud del Principado de Asturias; disposición polémica y contestada por cuanto se enmarca en una política de especialización de las áreas sanitarias que ha sido entendida, en algunos casos, como restrictiva de servicios prestados con carácter general en todos los hospitales comarcales.

En materia universitaria, a partir del Decreto 91/2009, de 29 de julio, comenzó a autorizarse la implantación en la Universidad de Oviedo de enseñanzas conducentes a la obtención de títulos oficiales de master universitario.[2] Posteriormente, el Decreto 111/2009, de 2 de septiembre, prosiguió con esta línea permitiendo la implantación en la universidad asturiana de otras enseñanzas conducentes a la obtención, de acuerdo con la nueva normativa estatal, de títulos oficiales de master universitario y también de doctorado.

En cuanto al proceso de revisión toponímica se aprobaron las denominaciones oficiales de los concejos de Degaña (Decreto 32/2009, de 22 de abril) y Yernes y Tameza (Decreto 21/2009, de 25 de marzo).

La gestión de la justicia

El año se inició con la efectividad del traspaso en materia de administración de la Administración de Justicia, lo que obligó a expedir el Decreto 29/2009, de 22 de abril, de modificación del Decreto 120/2008, de 27 de noviembre, de estructura orgánica básica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, para ajustar las competencias de los órganos de la Consejería y particularmente de la Secretaría General Técnica y de la Dirección General de Justicia, a la nueva situación pro-

2. En la misma fecha se aprobaron nueve grados universitarios (*Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 31 de julio de 2009).

ducida por dicha transferencia efectuada por Real Decreto 2003/2008, de 5 de diciembre. Como suele ser habitual en esta descentralización de medios, las funciones asumidas por el Principado comprenden:

a) La gestión del personal al servicio de la Administración de Justicia en los términos establecidos en el Reglamento de Ingreso, Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional del Personal Funcionario al Servicio de la Administración de Justicia, aprobado por Real Decreto 1451/2005, de 7 de diciembre y

b) La revisión y aprobación de las Agrupaciones de las Secretarías de Juzgados de Paz, la fijación de su plantilla y la adscripción, en su caso, de personal funcionario a los juzgados de poblaciones de más de 7.000 habitantes o donde las necesidades de trabajo lo justifiquen.

Carrera profesional

Una sentencia de 10 de junio de 2009, votada de forma insólita y unánime por el Pleno de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ supuso uno de los mayores reveses administrativos y económicos a los que el Gobierno del Principado ha tenido que enfrentarse a lo largo de las casi tres décadas de autonomía. Dicha resolución judicial, de la que fue ponente el propio presidente de la Sala, estimó la demanda interpuesta por la Central Sindical Independiente y de Funcionarios (CSI-CSIF) contra una disposición formalmente menor pero de gran alcance: la Resolución de 18 de mayo de 2007, de la Consejería de Economía y Administración Pública, por la que se convocó el procedimiento de solicitud de incorporación a la carrera y desarrollo profesional de los empleados públicos que prestan sus servicios en la Administración del Principado de Asturias y sus organismos públicos. La sentencia declaró «la disconformidad a derecho de la resolución impugnada y su anulación», al sustraer al legislador autonómico la potestad de regular la carrera profesional y sus efectos económicos, así como por no perfilar un régimen diferenciado entre el personal estatutario y el laboral.

La sentencia recuerda que «nuestro régimen de empleo público se contiene actualmente en la Ley 7/2007, de 12 de abril, que regula el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), donde se fija la normativa básica vigente en esta materia de personal y que según su art. 2 abarca al personal funcionarial, en su caso laboral y tanto de la Administración General del Estado como de las Comunidades Autónomas, Entidades Locales, Administraciones Públicas, Organismos Autónomos, Agencias y demás entidades de Derecho Público». Regulación de principios a desarrollar por la legislación autonómica o por la estatal en lo que concierne a su empleo público. Concretamente, «la carrera profesional y el derecho a progresar por ella se reconoce en el art. 14 de la Ley 7/2007, siendo así que en el art. 16 se contiene el concepto y principios que regulan esta carrera profesional, como derecho de todos los empleados públicos y no sólo de los funcionarios (...) También contiene distintas modalidades de carrera y ciertamente regula un modelo de carrera abierto, que deja, en cuanto se refiere a la determinación concreta de sus perfiles, a las Leyes de desarrollo de la Ley 7/2007 a las que se refiere en su art. 6». En otras palabras, la sentencia de 10 de junio de 2009 recuerda que el EBEP «no diseña una carrera profesional, sino que fija unos principios y modalidades, unas pau-

tas generales que no permiten su inmediata efectividad» sino que, al contrario, difieren «en el tiempo la concreción del modelo», lo que habrán de hacer las Comunidades Autónomas o el propio Estado para sus respectivos ámbitos organizativos del personal «a través del ejercicio de su potestad legislativa». Este modelo abierto y diferido del EBEP es distinto, recuerda la sentencia, al del ámbito de las profesiones sanitarias y al del estatuto Marco del Personal Estatutario del Sistema Nacional de Salud (Leyes 44/2003, de 21 de noviembre y 55/2003, de 16 de diciembre), donde como la propia Sala ha ratificado, por ejemplo en la sentencia de 30 de octubre de 2008, «se diseña un modelo de carrera que no precisa de un ulterior desarrollo de carácter legal por parte de los legisladores autonómicos».

En suma, la ínfima, en cuanto a rango, disposición reglamentaria aprobada por una Consejería, no podía «hurtar a los representantes de la soberanía su potestad de efectuar ese desarrollo, no siendo en consecuencia la vía convencional y ni siquiera la reglamentaria sin ese soporte legal previo, instrumentos ni cauces adecuados para establecer una carrera profesional, ni siquiera de forma provisional». No en balde, recuerda la sentencia, la Disposición Final Cuarta del EBEP demora la entrada en vigor de la Carrera Profesional y de las normas que la regulan hasta que no entren en vigor las meritadas leyes de desarrollo. Igualmente, el TSJ recuerda que «el principio de legalidad también afecta a los derechos retributivos y más en concreto a su estructura». Por todo ello, a modo de conclusión, la Sala declara que «no estamos en el ámbito de la carrera profesional previsto en la Ley 7/2007, que además, no estaba vigente cuando se inició el procedimiento administrativo que dio lugar a la actuación impugnada», pero «tampoco se trata de otra carrera o concepto distinto que pudiera tener anclaje» en la anterior legislación básica, sustancialmente representada por la Ley 30/1984, de 2 de agosto. La resolución que se anula ignoró, en suma, que se requiere «en el caso de los funcionarios públicos una norma con rango de ley y en el caso de los (...) sometidos a régimen laboral, alguno de los instrumentos que regula el art. 19 de la Ley 7/2007».

Como es fácil presumir, los ecos de la sentencia han sido un recurso incesante de la oposición en su labor de crítica al Ejecutivo. La Resolución anulada convocaba el proceso voluntario de adhesión a la carrera y desarrollo profesional de los empleados públicos de la Administración del Principado de Asturias y sus organismos públicos, excluido el personal estatutario fijo de los centros e instituciones sanitarias del Servicio de Salud del Principado de Asturias, a los efectos de aplicación de los derechos económicos con efectos retroactivos a 1 de enero de 2007.[3]

3. Su motivación señalaba que «de conformidad con los principios establecidos por las Leyes 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud; Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de Ordenación de las Profesiones Sanitarias, y Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud, la Mesa General de Negociación de fecha 27 de diciembre de 2006, suscribió un acuerdo entre la Administración y las organizaciones sindicales, CCOO, CEMSATSE, FETE-UGT y FSP-UGT, recogiendo en su punto primero la carrera profesional del personal estatutario licenciado y diplomado sanitario en centros e instituciones sanitarias del Servicio de Salud del Principado de Asturias y en el punto segundo, los criterios de desarrollo profesional del resto del personal estatutario en centros e instituciones sanitarias del mencionado Servicio de Salud. Los mencionados apartados de dicho acuerdo fueron aprobados por el Consejo de Gobierno en reuniones de fechas 28 de diciembre de 2006 y 25 de enero de 2007, respectivamente».

La resolución pretendía, sin duda, anclarse en la nueva legislación básica, al señalar que «aprobada y en vigor la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, que establece las bases normativas y legales para la aplicación de la carrera y desarrollo profesional del personal al servicio de las Administraciones Públicas, procede abordar el desarrollo del apartado tercero de dicho acuerdo [de 27 de diciembre de 2006, entre la Administración y los sindicatos] que establece el compromiso de carrera y desarrollo profesional para el resto de los ámbitos de la Administración, tanto en lo que se refiere a la administración general y servicios, como al ámbito docente no universitario, lo que se aprobó por el Consejo de Gobierno de fecha 17 de mayo de 2007, y que afecta al conjunto de los empleados públicos al servicio de la Administración del Principado de Asturias y sus organismos públicos».

La disposición anulada era, como se ha dicho, una convocatoria voluntaria. Por ello, posteriormente, la Resolución de 4 de diciembre de 2007, de la Consejería de Administraciones Públicas y Portavoz del Gobierno reconoció a cuenta los derechos económicos correspondientes al primer nivel de carrera y desarrollo profesional de los empleados públicos que prestan sus servicios en la Administración del Principado de Asturias y sus Organismos Públicos.

El Principado tras algunas vacilaciones –el Gobierno se comprometió a acatar el fallo del TSJ–, anunció que seguirá pagando el plus de la carrera profesional –hasta 216 euros por persona– a catorce mil funcionarios, pese a la sentencia del TSJ de Asturias que anuló el complemento. Se abonarán los complementos retributivos sólo a los funcionarios que ya los estaban percibiendo, los citados catorce mil que habían firmado la carrera, manteniendo sin plus a los 5.000 que no se adhirieron al acuerdo. Se aduce para el mantenimiento del pago el hecho de que la sentencia no es firme, puesto que ha sido recurrida en casación ante el TS por UGT y CC OO. Con esta decisión, pactada con los sindicatos, el Principado logró aplazar las consecuencias de un problema grave, tanto al contar con que la sentencia final no se dicte en varios años, como al poder cumplirse con presteza el compromiso del Presidente Álvarez Areces de acudir a la vía legislativa para subsanar las irregularidades apreciadas por la Sala *a quo* respecto a la carrera profesional, lo que se materializó mediante la promulgación de la Ley 5/2009, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley del Principado de Asturias 3/1985, de 26 de diciembre, de Ordenación de la Función Pública.

Debate sobre el estado de la región

A diferencia del ejercicio anterior, en el que una suerte de pinza parlamentaria había conseguido que prosperaran 76 resoluciones instadas por el PP y 18 promovidas por IU (algunas contrarias al parecer del partido mayoritario), las votaciones que culminaron el último debate *sobre la orientación política general del Consejo de Gobierno correspondiente al año legislativo 2009-2010*, más conocido como debate sobre el estado de la región evidenciaron el distanciamiento no sólo entre los dos grandes partidos sino la firmeza, siquiera para la ocasión, del acuerdo entre las fuerzas que sustentan al Ejecutivo, PSOE e IU, que rechazaron las 26 iniciativas presentadas por el Grupo Popular. La falta de entendimiento entre

populares y socialistas pareció especialmente preocupante desde la vertiente económica ya que el distanciamiento se observó, en gran medida, ante medidas para paliar la recesión agravada por la crisis general. El portavoz parlamentario socialista justificó el rechazo a «todas las propuestas del PP porque no han tenido interés en provocar ningún acercamiento (...) y porque no coinciden con nadie, ni con los sindicatos, ni con los empresarios, ni siquiera con sus ayuntamientos».

PSOE e IU, además de rechazar las propuestas anticrisis presentadas por el PP, aprobaron 31 resoluciones presentadas de forma conjunta, con la superación de la coyuntura económica como telón de fondo. La diversificación económica, la generación de empleo estable, la prioridad a la innovación empresarial, la potenciación de la Sociedad Regional de Promoción, el impulso a la emisión de avales a las pymes a través de *Asturga*, el incremento de la red pública de servicios sociales y la creación de otra red pública, en este caso educativa para los menores de 3 años a partir del curso 2010-11, fueron algunas de las cuestiones sacadas adelante conjuntamente por PSOE e IU.

El sobrecoste de las obras portuarias de Gijón

El PP pretendió, en el curso del debate al que acabamos de referirnos, instar la apertura de una comisión de investigación acerca del sobrecoste de las obras de ampliación del puerto gijonés de El Musel, mediante una propuesta de resolución que se debía votar, en la última jornada del debate sobre el estado de la región. Pero la Mesa de la Junta decidió que dicha petición no se ajustaba al concepto y objetivos de una propuesta de resolución. Posteriormente, los populares tramitaron la petición de la comisión investigadora de El Musel por el conducto previsto en el Reglamento de la Junta General. La Mesa del Parlamento calificó la solicitud y la petición de apertura se publicó en el boletín oficial de la Cámara. El Pleno de la asamblea legislativa, celebrado el día 30 de octubre rechazó, con los 21 votos del PSOE la solicitud del PP (20 votos) de crear una comisión de investigación sobre la ejecución de las obras de ampliación del puerto de El Musel (Gijón), las causas de los sobrecostes y la financiación. IU-BA-Verdes optó finalmente por abstenerse. El PP defendió la iniciativa por existir, a su juicio, motivos suficientes para investigar lo ocurrido en unas obras que acumularían un sobrecoste de más de 250 millones de euros. Por parte de IU-BA-Verdes, se señaló que el grupo no podía apoyar la iniciativa, aunque tampoco rechazarla al compartir la preocupación ante la situación que se está dando en relación a las mencionadas obras y que, de hecho, era la formación que venía denunciando este asunto desde hacía tiempo. Su abstención se justificó en razones competenciales apreciados por los Letrados de la Cámara que entienden que el parlamento asturiano no puede controlar a un organismo como la Autoridad Portuaria, puesto que El Musel es competencia exclusiva del Estado. Afirmación, entendemos, ciertamente discutible desde la reforma de la Ley de Puertos y de la Marina Mercante efectuada por Ley 62/1997, de 26 de diciembre y cuando, como curiosamente recordaba el propio portavoz de IU, la propia Junta General del Principado de Asturias había aprobado con anterioridad una moción que pedía el cese del presidente de la Autoridad Portuaria; mandato que el ejecutivo regional, competente para ello, «ha incumplido».

Otros temas controvertidos

Entre los asuntos en los que subsisten importantes discrepancias entre los dos socios de gobierno, se encuentran varias cuestiones medioambientales, ampliamente abordadas en otras ediciones de este *Informe* y cuyos planteamientos no hemos de repetir nuevamente. Nos limitaremos a recordar que, entre los mismos, se encuentra la implantación y construcción de una incineradora en el vertedero central de residuos en Serín, propiciada por el PSOE y cuestionada por IU; el embalse de Caleao, afectante a espacios protegidos, con similares posiciones y la línea de alta tensión de Red Eléctrica Española (REE), que ha de discurrir entre Lada (Langreo, Asturias) y Velilla del Río Carrión, (Palencia). Tema este último que excede, lógicamente, el ámbito asturiano y que evidencia un mosaico de posiciones, no siempre coincidentes con los colores políticos, entre los representantes y colectivos de la provincia de León (la más afectada) y los gobiernos autónomos de Asturias y Castilla y León, así como el Gobierno de la Nación. La oposición, en el caso de Asturias, la mantienen PP e IU. Como muestra de la escasa capacidad de persuasión recíproca y de acercamiento de posturas, valga el siguiente cruce de propuestas parlamentarias: el Grupo Parlamentario Popular presenta una proposición no de ley para instar al Gobierno estatal a exigir a REE el desmontaje y retirada de las torres de alta tensión del trazado de la línea eléctrica que discurre entre Lada y Velilla del Río Carrión, en el tramo correspondiente al Principado de Asturias. La réplica inmediata del Grupo del PSOE es una enmienda de modificación de la proposición que, admitiendo el impacto de las torres de alta tensión, pide que por el Gobierno central se exijan garantías al respecto pero, previamente, se «agilice la autorización de la nueva línea de alta tensión Lada-Velilla».

También en materia asistencial sanitaria existe un importante debate con respecto a la integración de la Fundación Hospital del Oriente de Asturias, en Arriondas, en el Servicio de Salud del Principado de Asturias (SESPA). El 30 de octubre, PP e IU unieron sus votos en la Cámara para aprobar una proposición que exige al Gobierno la presentación de un proyecto de ley, para llevar a efecto tal integración, que el PSOE y su Grupo parlamentario entienden contrario al ordenamiento jurídico. El partido mayoritario ha reprochado a su socio el poner en riesgo el futuro de dicho hospital; el generar un clima reivindicativo en el centro y entre los usuarios perjudicial para el servicio que se presta y el pretender una integración en la función pública del personal del centro hospitalario contraria a los principios constitucionales y legales sobre acceso a la función pública, con riesgo para todo el sistema sanitario regional.

El recurrente tema de las infraestructuras

Carreteras

Pese al transcurso de los años y a las múltiples inversiones ejecutadas, el territorio asturiano sigue adoleciendo de deficientes comunicaciones tanto externas como superadoras de su complicada orografía interior. En cuanto a carreteras, el año se cerró con nuevas dilaciones en el calendario previsto para la completa ter-

minación de la autovía del Cantábrico (A-8) a su paso por Asturias, así como –siempre aduciendo problemas geológicos– en la autovía Oviedo-La Espina (A-63), obra esta última iniciada con Fondos Mineros y cuyo horizonte último pasa por una nueva comunicación bajo la cordillera con León, en Toreno, cerca de Ponferrada; un eje por el que, con algunos matices, apuestan conjuntamente los Gobiernos de Asturias y Castilla y León y el propio Ejecutivo estatal aunque este último compromiso no acabe de reflejarse en los Presupuestos Generales aprobados en Las Cortes. De dicho itinerario, en la parte perteneciente a la red asturiana, sí se terminó el túnel de Rañadoiro (abierto al tráfico en los primeros días de 2010), una de las infraestructuras más costosas asumidas hasta la fecha por el Principado.

Los debates sobre el ferrocarril

En lo tocante al acceso ferroviario a Asturias, el 11 de julio supuso una fecha importante para la región, al presidir el ministro de Fomento el acto de calado total del túnel oeste de la Variante de Pajares que permitirá enlazar mediante la Alta Velocidad ferroviaria la provincia de León con el Principado de Asturias, dentro de la línea radial de AVE entre Madrid y Gijón. Esta Variante de Pajares, que se cuenta con que entre en funcionamiento en 2012, cuenta con un presupuesto final de 2.400 millones de euros y una longitud de 24,6 kilómetros en cada túnel gemelo. Sin embargo, estos túneles no son los únicos de un trayecto ya que, contando los dos sentidos, se están ejecutando, con terminación en febrero de 2010, casi 72 kilómetros de paso bajo las montañas. La variante supondrá una disminución de aproximadamente 33 kilómetros en el recorrido entre León y Oviedo, además de una disminución drástica en el tiempo de viaje que, entre la capital asturiana y Madrid podría rebasar escasamente las dos horas y media. No obstante, la parte negativa de esta obra de ingeniería estriba en que aún no existe proyecto de trazado entre Pola de Lena y Gijón o, lo que es lo mismo, desde la terminación de los últimos túneles y el área central asturiana, cuyo carácter metropolitano y la saturación constructiva de sus suelos hace sumamente difícil un nuevo recorrido en superficie. El Ministerio de Fomento y ADIF han barajado el aprovechamiento, en buena parte, de la actual vía férrea, combinando, por el sistema llamado de «tercer hilo» los raíles ajustados al nuevo ancho europeo de la alta velocidad con el anterior ancho ibérico; una experiencia que se ha seguido en el breve tramo entre Huesca y Tardienta pero que es puesto en cuestión para el recorrido astur-leonés tanto por diversos colegios profesionales y especialistas en este campo como por el PP. Y es que esa triple vía también se extendería por todos los túneles recién abiertos para favorecer el que circulen también los trenes de mercancías con destino al Puerto de Gijón, tal y como ha pedido al Ministerio competente el propio Presidente del Principado, dado que la mayoría de convoyes que prestan este servicio de transporte en España no están adaptados al ancho europeo.

La previsión anteriormente expuesta podría, no obstante, cambiar ya que se hacía desde la convicción de que, con la nueva infraestructura, se cerraría el viejo y tortuoso paso por el Puerto de Pajares, terminado en 1884 y apenas remodelado desde entonces. Sin embargo, al interesarse los órganos rectores de FEVE por

el mantenimiento de este trayecto para sus mercancías ha vuelto a ponerse encima de la mesa si el AVE en Asturias debe o no compartir raíles y traviesas con los trenes de carga o, como en otros lugares, debe usar privativamente el ancho europeo. Curiosamente, de prosperar esta última posibilidad –actualmente exigida por el PP aunque no sostenida cuando se responsabilizó del Gobierno estatal–, donde podría recurrirse al «triple hilo» sería en los antiguos túneles de Pajares para el paso de las mercancías de vía estrecha y de las que circulan por ancho ibérico. Una polémica a dilucidar en menos de dos años, a la par que la forma de hacer llegar el AVE hasta las estaciones de Oviedo y Gijón.

Si, con las diferencias apuntadas, la comunicación de alta velocidad con la meseta es un elemento de unión de todas las fuerzas políticas no ocurre lo mismo con la previsión de un corredor ferroviario de altas prestaciones por la cornisa cantábrica. Este eje, entre Galicia y el País Vasco, que continuaría, en su caso, hacia Francia y Portugal, es visto con suma reticencia por el Gobierno autonómico –pese a la tradicional apuesta asturiana por las salidas hacia el este– por dos motivos: el impacto sobre el litoral asturiano, cuyos 350 kilómetros son quizá los mejor preservados del país y por no vertebrar el territorio ya que la alta velocidad no permite paradas en villas y pueblos que hoy se ven atendidos en sus comunicaciones por un modesto y lento servicio de ferrocarriles de vía estrecha. Justamente por esto y aprovechando el escaso interés del Ejecutivo asturiano por el AVE del Cantábrico (en claro disentimiento con los de las comunidades vecinas), plasmado en la frase «AVE sí, pero no a toda costa», la entidad pública FEVE ha lanzado la idea de remodelar todo su trazado para implantar un servicio rápido que, no obstante, permita recoger y dejar pasajeros en múltiples estaciones. Los estudios estarían encaminados aprovechar al máximo el dominio público ya afectado por la infraestructura actual de la vía estrecha entre Santander y Ferrol, mejorarla y duplicarla y lograr velocidades de hasta 160 kilómetros por hora. Si ese proyecto va a ser factible y, en caso de serlo, si va a ser un sucedáneo o un competidor del AVE, sólo el tiempo y las disponibilidades inversoras lo dirán. De momento éste es uno de los grandes debates políticos presentes en Asturias.

Crisis y paro

Asturias cerró 2009 con casi 76.000 desempleados registrados en el Servicio Público de Empleo; concretamente 12.223 más que en el año anterior, sobre el conjunto del país, donde la cifra total alcanzó el máximo histórico de 3.923.603 parados registrados en los Servicios Públicos de Empleo, lo que se traduce en 794.640 personas desocupadas más que en 2008 .

El Principado de Asturias fue la comunidad en la que más se incrementó el paro en el mes de diciembre, con 2.740 nuevos parados, aunque, en términos comparativos que pueden mitigar el pesimismo, es la cuarta de todo el Estado que mejores resultados –o menos malos– ha obtenido en el conjunto del año. En toda España, en efecto, el número de parados sumó en diciembre otras 54.657 personas, en gran medida víctimas de la crisis.

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 45

Composición por Grupos Parlamentarios:

Grupo Parlamentario Socialista: 22

Grupo Parlamentario Popular: 19

Grupo Parlamentario Izquierda Unida: 4

Estructura del Gobierno

Número de consejerías: 10 (sin variación en todo el ejercicio)

Presidente: Vicente Álvarez Areces (PSOE).

Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad: María José Ramos Rubiera (PSOE).

Consejería de Administraciones Públicas y Portavoz de Gobierno: Ana Rosa Migoya Diego (PSOE).

Consejería de Economía y Hacienda: Jaime Rabanal García (PSOE).

Consejería de Educación y Ciencia: José Luis Iglesias Riopedre (PSOE).

Consejería de Cultura y Turismo: Mercedes Álvarez González (PSOE).

Consejería de Bienestar Social y Vivienda: Noemí Martín González (I.U.).

Consejería de Salud y Servicios Sanitarios: José Ramón Quirós García (PSOE).

Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras: Francisco González Buendía (PSOE).

Consejería de Medio Rural y Pesca: Manuel Aurelio Martín González (I.U.).

Consejería de Industria y Empleo: Graciano Torre González (PSOE).

Tipo de Gobierno

Por apoyo parlamentario: mayoritario.

Grupos parlamentarios y número de diputados que lo apoyan: PSOE (22) + IU (4). Total, 26 diputados.

Composición del Gobierno: de coalición, integrado por las siguientes formaciones políticas: PSOE (Presidente y 8 consejerías), IU (2 consejerías).

Cambios en el Gobierno

Ninguno

Investidura, Moción de censura y cuestión de confianza

Sin incidencias

Mociones de reprobación

No se produjeron

Debates y resoluciones más importantes

Resolución de la Junta General 91/VII, de 25 de septiembre de 2009, adoptada por el Pleno, sobre la orientación política general del Consejo de Gobierno correspondiente al año legislativo 2009-2010.

El Pleno de la Junta General, en la sesión celebrada los días 23, 24 y 25 de septiembre de 2009, debatió las propuestas de resolución de los Grupos Parlamentarios subsiguientes al debate de orientación política general del Consejo de Gobierno correspondiente al año legislativo 2009-2010 y aprobó la siguiente resolución por la que se insta al Consejo de Gobierno a:

1. Impulsar un nuevo plan de excelencia comercial.

2. Seguir incrementando los esfuerzos y continuar reforzando la inversión del Gobierno de Asturias para alcanzar los principales objetivos, que en estos momentos son la creación de empleo y la garantía de más protección social, promoviendo desde la izquierda en la elaboración del Presupuesto para el año 2010 respuestas a la crisis económica que contemplen prioritariamente las siguientes líneas de actuación:

a) Promover la diversificación económica, incrementando el compromiso con el sector industrial y con la investigación y las nuevas tecnologías, que permita generar empleo estable, con derechos y de calidad en el marco del *Aceba*.

b) Reforzar la red pública de servicios sociales como el cuarto pilar fundamental del Estado de bienestar, fortaleciendo recursos públicos y prestaciones tan importantes en tiempo de crisis como el Salario Social.

c) Impulsar la gestión pública de los servicios educativos, sanitarios y sociales como herramientas indispensables de cohesión social, solidaridad e igualdad de oportunidades.

3. Incrementar, sensiblemente y de forma prioritaria, el esfuerzo inversor en la prevención en origen y el reciclaje de los residuos mediante la colaboración con las corporaciones locales y los agentes sociales, implantando sistemas descentralizados de recogida selectiva de materia orgánica para compostaje y mecanización, promoviendo la educación ambiental, gestionando ante las empresas la reducción en origen de residuos y la utilización de envases y embalajes reciclables y minimizados, y desarrollando en todos sus extremos la Resolución de la Junta General 54/VII, de 26 de septiembre de 2008.

4. Presentar, a lo largo de 2010, un Proyecto de Ley de Función Pública negociado con los sindicatos.

5. Incorporar, en los diseños urbanísticos y viales, criterios de movilidad sostenible con alternativas de transporte público intermodal, peatonal y en bicicleta, y a promover planes de movilidad sostenible en empresas y centros de trabajo.

6. Crear para el próximo curso 2010/2011 una Red Pública de Escuelas Infantiles que integre a todas las sostenidas con fondos públicos cuya gestión será responsabilidad de las Administraciones competentes, incrementando, a su vez, el número de plazas en las escuelas públicas de 0 a 3 años.

7. Presentar ante la Cámara, a lo largo de 2010, los Proyectos de Leyes de Protección Ambiental y de Biodiversidad y Paisaje, trasladando asimismo al Parlamento asturiano la revisión del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORNA).

8. Presentar ante la Cámara, a lo largo de 2010, el Proyecto de Ley de Salud y Servicios Sanitarios.

9. Desarrollar la Ley de Patrimonio Cultural del Principado de Asturias, trasladando a la Cámara el Plan Estratégico Cultural, y aprobando el reglamento de desarrollo de dicha ley, intensificando sustancialmente el apoyo a las manifestaciones de la cultura tradicional asturiana.

10. Intensificar las acciones dirigidas a la promoción del asturiano y del gallego-asturiano con el objetivo de avanzar en la normalización social de ambas y garantizar los derechos de los hablantes.

11. Que la Universidad de Oviedo disponga, a partir del año 2010, de la adecuada financiación para el correcto desarrollo del Espacio Europeo de Educación Superior.

12. Dar prioridad en la política de promoción económica a los proyectos innovadores respecto al tejido empresarial de la Comunidad Autónoma, así como a los proyectos de gran contenido tecnológico.

13. Potenciar la Sociedad Regional de Promoción como instrumento de promoción económica, actuante en el mercado de capital riesgo, como vía alternativa de capitalización a los emprendedores y empresarios asturianos.

14. Impulsar la emisión de avales a través de *Asturgar*, para ayudar a la financiación de pymes, fundamentalmente dirigidos a nuevas inversiones, refinanciación de pasivos, avales técnicos ante proveedores o por necesidades de circulante.

15. Potenciar *Asturex* como uno de los principales agentes de la promoción exterior y apoyo internacional de nuestras empresas.

16. Impulsar la gestión electrónica en la Administración, como instrumento eficaz en la agilización y simplificación de trámites administrativos legalmente exigibles para constituir empresas.

17. Fomentar la cultura emprendedora sensibilizando a la comunidad educativa y especialmente a la Universidad asturiana.

18. Impulsar las medidas de fomento del autoempleo en sus dos vertientes: individual y colectiva, autónomos y cooperativas, economía social, a través de los programas de fomento del autoempleo.

19. Incentivar los programas de I+D+i a través de las actuaciones directas e indirectas de apoyo a los programas de investigación y desarrollo: apoyo a proyectos singulares de transferencia de tecnología, fomento de la financiación pública-privada, apoyo a los centros tecnológicos y apoyo a la creación de una red empresarial de innovación.

20. Extender la banda ancha en el medio rural, a una red Wi-Fi en centros educativos y espacios públicos y a la generalización de la cobertura de la TDT en todo el Principado.

21. En materia social:

a) Apoyar a las empresas que faciliten la conciliación de la vida familiar y laboral.

b) Subvencionar la contratación en colectivos con dificultad de inserción laboral como parados de larga duración, mujeres en oficios subrepresentados, personas con discapacidad y en riesgo de exclusión social.

22. Incluir en la Ley de Presupuestos para el año 2010 un Plan de Inversión Municipal que contribuya a la dinamización económica, la generación de empleo y cuyos criterios de asignación de inversiones estén basados en la solidaridad y el equilibrio territorial.

23. Seguir apoyando a la Universidad de Oviedo para facilitar su conversión a Campus de Excelencia Internacional (CEI), así como impulsar la I+D+i y su especialización en energía y biosanidad.

24. Expresar su apoyo a la presentación de la candidatura conjunta de Oviedo, Gijón y Avilés para la distinción de Capital Europea de la Cultura en el año 2016, e insta al Consejo de Gobierno, como promotor del proyecto, para que desarrolle las acciones de coordinación necesarias a fin de llevar a cabo los trabajos pre-

paratorios, en colaboración con los tres ayuntamientos que se han sumado institucionalmente a la candidatura.

25. En materia de salud:

a) Actualizar la Estrategia de Salud Mental en el Principado, una vez haya finalizado el proceso de evaluación de la Red de Salud Mental que se está desarrollando en colaboración con la OMS, incorporando los ajustes necesarios en cada uno de los niveles de la organización, así como en sus programas y prestaciones.

b) Impulsar y desarrollar actuaciones de información y concienciación sobre el uso racional de los medicamentos, valorando las estrategias de Educación para la Salud como una de las herramientas indispensables en este objetivo y colaborando en estas actuaciones con las organizaciones de usuarios y consumidores que puedan reforzar la eficacia y generalización de una cultura más saludable y segura en relación con el uso del medicamento.

26. Firmar un convenio con el Ministerio de Fomento para el desarrollo de la conexión de la autovía A-8 con la localidad de Arriondas a través del túnel de El Fito, que discurre bajo la sierra del Sueve.

27. Impulsar la elaboración de un Plan del Salmón que contemple medidas que contribuyan a la recuperación de la especie.

28. Promover la adaptación de la Ley de Comercio Interior asturiana a la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los Servicios en el Mercado Interior.

29. Presentar, durante el actual período de sesiones, las iniciativas legislativas que den cobertura al pago a cuenta del primer nivel de la carrera profesional en todo el personal de la Administración del Principado de Asturias, dando respuesta a la sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Asturias y resolviendo la cuestión con carácter general mediante una fórmula que resulte jurídicamente indiscutible.

30. Dirigirse al Gobierno de la nación a fin de aprovechar la Presidencia española de la UE para que se contemple de forma reglamentaria el carbón nacional como reserva estratégica y se reconozcan los incentivos a la explotación y al consumo.

31. Dirigirse al Gobierno del Estado para que establezca, en el más breve plazo posible, los plazos de ejecución de todas las infraestructuras estatales en Asturias y a negociar con dicho Gobierno la creación de una comisión bilateral entre el Estado y la Comunidad Autónoma que supervise su desarrollo y ejecución.

Reformas del Reglamento Parlamentario

No se aprobaron

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

No se produjeron

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

No se registraron incidencias significativas

CANARIAS

José Suay Rincón

Rasgos generales

En el curso de los dos años anteriores se libraron importantes contiendas electorales que dejaron sentir su influencia en el desarrollo de las tareas ordinarias de gobierno en el ámbito de esta Comunidad Autónoma. A la celebración de las elecciones autonómicas y locales en 2007 siguió, en efecto, la de las elecciones generales en 2008. Las primeras, indudablemente, constituyen siempre el episodio central en la vida institucional de cualquier Comunidad Autónoma y, como tal, repercuten sin la menor duda sobre las tareas de gobierno desarrolladas en dicho ámbito territorial, desde que se produce la convocatoria de las elecciones (si no es que lo hacen ya con anterioridad), hasta que se cierran todos los pactos de gobierno después de celebradas las elecciones, y las nuevas instituciones inician así su nueva singladura. Pero es que, al menos, en algunas Comunidades Autónomas, también las elecciones generales ejercen su influencia en el normal desarrollo de las tareas de gobierno. Tal es el caso de Canarias, como cuidamos de destacar en las sucesivas ediciones de este *Informe*. Sea, porque los gobiernos autonómicos sucesivos que han venido conformándose nunca han llegado a alcanzar una cómoda mayoría absoluta que permita asentar sobre bases firmes la acción política; sea también, porque, en el ámbito estatal, entra en liza un partido estrictamente de corte canario; lo cierto es que, al menos, en Canarias, las cosas tampoco llegan a esclarecerse del todo hasta cuando termina de dibujarse el panorama a escala general.

Este año 2009 ha tenido lugar la celebración de las elecciones europeas sin especial repercusión sobre el archipiélago; y tampoco se esperan nuevas elecciones en el horizonte inmediato. Es un tiempo, por tanto, más proclive al sosiego y al entendimiento. Y, en efecto, cabe destacar que se ha alcanzado un clima de cierta estabilidad política e institucional, a nivel autonómico. El pacto de gobierno en el ámbito interno de la Comunidad Autónoma entre CC y PP se ha mantenido bien sólido, apenas ha habido fisuras, y todo parece apuntar a que puede llegar a prolongarse a lo largo de toda esta Legislatura, a diferencia de lo sucedido en las dos anteriores en que entró en barrena antes de que ambas terminaran (también hubo diferencias entonces, no obstante, porque si bien en la primera de ellas el PP mantuvo su apoyo al Gobierno, aunque ya desde fuera del mismo; en la segunda, una vez apeado el PP del Gobierno autonómico, el PSOE fue entonces quien proporcionó apoyo externo al monocolor gobierno de CC). A la solidez del pacto autonómico tampoco ha resultado ajeno, por otro lado, el propio PSOE, que se lleva esforzando particularmente toda esta Legislatura por mantener unas señas de identidad propias en su papel de oposición y de marcar distan-

cias con las restantes fuerzas políticas, con vistas a configurar un auténtica alternativa de gobierno.

Con todo, y dado que si la duración de un gobierno de coalición CC-PP por una Legislatura completa merece ser destacada, lo será en todo caso solamente a su término, el dato probablemente más peculiar que haya arrojado este año en concreto y que sí conviene subrayar ahora es el sorprendente equilibrio alcanzado por CC, que ha sabido mantener su pacto político con el PP en el ámbito de la Comunidad Autónoma; pero que, por otro parte, ha sido también un excelente socio del PSOE en las Cortes Generales, del que en principio han salido ventajas políticas para ambos. Si su alianza interna con el PP podía haber supuesto un obstáculo, lejos ha sido ello de ser así. Como decimos, el entendimiento con el PSOE en las Cortes ha ido en aumento, y ha dado un auténtico salto cualitativo este año, hasta el punto de que CC se ha convertido en uno de sus más estrechos aliados.

Su apoyo a los Presupuestos Generales resultó, en efecto, absolutamente determinante para su aprobación, tanto la inicial como la definitiva, en el Congreso de los Diputados (porque la justa mayoría necesaria sólo se formó, en ambas ocasiones, con los votos de CC y del PNV). Como también contribuyó de forma no tan decisiva, pero igualmente importante, a que se aprobara la nueva financiación autonómica cuando se discutió a mediados de 2009, y después, con ocasión de las leyes en dicha materia en que finalmente cristalizaron y que se aprobaron también ya a fines de año. Asimismo, CC apoyó la sustancial reforma de la normativa en materia de extranjería llevada a efecto este 2009. Y parece comprometido en fin el apoyo de CC a la futura normativa en materia portuaria en curso de tramitación; y, lo que aún es más importante, a la denominada «Ley de economía sostenible».

Ni que decir tiene que, a cambio del apoyo prestado, CC vio prosperar sus propios planteamientos en cada una de estas ocasiones; lo que, es de esperar, puede redundar en beneficio de la entera Comunidad Autónoma. Como también puede llegar a hacerlo el desenlace último del conjunto de cumbres y reuniones bilaterales mantenidas a lo largo del año: que culminaron en efecto en la celebración de un Consejo de Ministros en Canarias, con una agenda de asuntos, además, íntegramente dedicado a las particularidades de esta Comunidad Autónoma; y que dio luz verde a lo que se hado en denominar Plan Canarias. Está por ver, sin embargo, si todas las acciones programadas terminan de dar sus frutos, porque lo cierto es que la situación económica del archipiélago difícilmente puede ser peor, las cifras del desempleo no tienen parangón y apuntan a un paro de carácter no meramente coyuntural. Desde determinados sectores se apostilla así que el Plan Canarias no es sino la suma de las actuaciones ya previstas con anterioridad; tampoco la nueva distribución de la financiación autonómica parece favorecer demasiado en sí misma; ni las partidas previstas para Canarias en los presupuestos estatales resultan excesivamente boyantes; lo que acaso posea mayor justificación, dado el contexto reinante.

Ya en el ámbito local, al contrario de lo visto hasta ahora, pero como por otro lado suele suceder en el ecuador de la Legislatura, la agitación y la inestabilidad se ha acrecentado este año. Entre las instituciones insulares afectadas ha de des-

tacarse, una vez más, el caso de Lanzarote: el PSOE perdió el Cabildo Insular, de resultas del pacto alcanzado por su antiguo aliado de gobierno con otras fuerzas insulares, así como con CC y PP; lo mismo que en este isla ha sucedido en la mayoría de sus municipios: en algunos, se ha producido la misma correlación de fuerzas (por todos, ya casi al principio de la Navidad, Arrecife); pero en otros, la situación ha propiciado otros resultados. También han prosperado mociones de censura en municipios de carácter medio en otras islas: en Tenerife y Gran Canaria (y en La Palma); y en algún otro caso, se han producido relevantes cambios de gobierno (por todos, el caso de Santa Cruz de Tenerife, en que el PP ha quedado fuera del gobierno municipal). Sin perjuicio de este último resultado, desde luego, cabe apuntar la existencia de una tendencia general que se inclina mayoritariamente por reforzar las coincidencias entre CC y PP.

Y por terminar estas líneas introductorias, dentro de la conflictividad social, cabría resaltar dos acontecimientos de relieve con significación jurídica. En primer lugar, en el plano penal, la apertura de nuevos casos de corrupción política fundamentalmente relacionados con el urbanismo (algunos de los cambios de gobierno local antes indicados traen de ello su causa última), en una línea de tendencia que no parece rebajarse, consiguientemente. Y, por otro lado, en segundo lugar, ya desde distinto plano, pero no por ello de menos importancia, la aparición de nuevas condenas a la Administración al pago de elevadas sumas indemnizatorias por hechos vinculados también con el urbanismo; más bien, en este caso, el repunte de una tendencia que también comenzó a vislumbrarse con toda claridad, ya el año pasado.

La legislación

Un total de 14 nuevos textos legales han aparecido este 2009. Sigue, por tanto, la habitual tendencia creciente: se incrementa el número de leyes y, también, la relevancia de las materias concernidas. Por otro lado, el instrumento legal se ha empleado para formalizar distintas operaciones: en ocasiones, se han producido modificaciones sólo puntuales de textos legales anteriores, que mantienen por tanto su vigencia (Leyes 1, 2, 8 y 10/2009); en otras, el alcance de las reformas ha sido sin duda más relevante, pero se han conservado también los textos anteriores (Leyes 5, 6, 7, 9 y 14/2009); en otras, se ha procedido a la sustitución íntegra de textos anteriores (Ley 12/2009); y en otras, en fin, se produce una innovación del ordenamiento autonómico (Leyes 3, 4, 11/2009). Cierra la lista, como es habitual, la Ley de Presupuestos (Ley 13/2009). Las materias concernidas, por lo demás, han sido bien variadas: transporte marítimo (por dos veces: Leyes 1 y 8/2009), economía y hacienda (Leyes 2 y 13/2009), medio ambiente (Ley 3/2009), cooperación al desarrollo (Ley 4/2009), universidades (Ley 5/2009), ordenación del territorio y urbanismo (también, por dos veces: Leyes 6 y 7/2009), policía (Ley 9/2009), artesanía (Ley 10/2009), ordenación territorial de las telecomunicaciones (Ley 11/2009), comercio (Ley 12/2009) y turismo (Ley 14/2009). De esta lista, dos tienen carácter solamente orgánico (Leyes 3 y 5/2009).

Entre las de carácter más estrictamente puntual, dos de ellas atienen a la ordenación del transporte marítimo. La primera de ellas (Ley 1/2009, de 10 de febre-

ro, por la que se modifica la Ley 12/2007, de 24 de abril, de ordenación del transporte marítimo de Canarias) procede a dar cumplimento al acuerdo alcanzado en la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias para evitar el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 12/2007. Se objetaba sólo el art. 31.7 (en tanto que contemplaba como infracción muy grave el incumplimiento de la normativa en materia de embarcaciones marítimas) Se modifica dicho precepto, que pasa ahora a incorporar un nuevo tipo y se aprovecha para ajustar otros dos preceptos puntuales (art. 16.1.1 y disposición adicional segunda), así como para suprimir otro (art. 9.1.e): referencia a la obligatoriedad de la inscripción en el registro de empresas navieras). La segunda (Ley 8/2009, de 9 de julio), en un sentido asimismo muy limitado, procede a agregar un nuevo apartado octavo al art. 19, en relación con el contrato de obligación de servicio público, para contemplar, hasta que se proceda en efecto a la adjudicación de dicho contrato cuya tramitación puede llevar algún tiempo, el otorgamiento de una autorización provisional (con la correspondiente compensación económica) en caso de incomunicación de una isla a favor de los armadores interesados (de ser varios, se garantiza la no discriminación y el recurso a los mecanismos de la legislación de contratos).

Ha de mencionarse también, entre las modificaciones puntuales, la que tiene lugar con la Ley 2/2009, de 3 de abril, de modificación del art. 64 de la Ley 5/ 2008, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2009: circunscrita la reforma estrictamente sobre dicho precepto, se procede a fortalecer los mecanismos de garantía en apoyo de las pymes y, asimismo, para favorecer su acceso a la financiación a través de las sociedades de garantías recíproca, se procede por la Comunidad Autónoma a otorgar mayor cobertura de los riesgos asumidos por dichas sociedades con las pymes.

Y, en fin, dentro de este mismo primer grupo, igualmente, habría que mencionar la Ley 10/2009, de 30 de septiembre, de modificación de la Ley 3/2001, de 26 de junio de artesanía de Canarias, que introduce una reforma puntual a su art. 12 para diferenciar más adecuadamente las figuras de monitor artesano (artesanos con un nivel profesional medio, para formar personas no profesionales del sector o que pretendan iniciarse en el mismo) y maestro artesano (artesanos con un elevado nivel de destreza, y referentes para el resto de los artesanos de su especialidad).

Ya en un segundo bloque, respecto de las leyes de carácter orgánico, la Ley 3/2009, de 24 de abril, de la agencia canaria de desarrollo sostenible y cambio climático, incorpora este nuevo organismo a la organización instrumental de la Comunidad Autónoma, si bien no arranca de cero, en tanto que la agencia existía con anterioridad, aunque con rango de Dirección General y bajo la dependencia de la Presidencia del Gobierno. Se configura ahora como un organismo con personalidad jurídica propia, como «entidad de Derecho público», sin más precisiones; y se prevé también su adscripción a una consejería, cuya determinación se remite al Gobierno de Canarias (art. 3); aunque cabría también que continuara en la órbita de la Presidencia del Gobierno (disposición adicional segunda). Se concreta su composición (destaca la presencia de diversos departamentos en su consejo de dirección: art. 8) y su régimen jurídico, que resulta básicamente de

carácter administrativo (art. 10-16). Sobre la formación de un comité técnico integrado por expertos que anuncia la Exposición de Motivos, no parece concretarse ello después en el articulado.

También reviste carácter orgánico la regulación incorporada a la Ley 5/2009, de 24 de abril, por la que se modifica la Ley 11/2003, de 4 de abril, sobre consejos sociales y coordinación del sistema universitario de Canarias, que modifica un grupo relativamente importante de preceptos contenidos en esta Ley con vistas a la adaptación a la nueva Ley Orgánica de Universidades: se amplía la composición de los consejos sociales, añadiendo vocales propuestos por las asociaciones de antiguos alumnos y aumentando a tres el número de vocales designados por el Gobierno de Canarias (art. 6); se introducen técnicas de auditoría de las universidades bajo su supervisión y se sujeta además el órgano de control económico interno o de intervención a su dependencia orgánica y funcional (art. 14); se incrementan sus competencias en materia de titulaciones y centros universitarios (art. 3.1); se modifica la composición de la conferencia de los consejos sociales (art. 16); y se mantiene la planificación plurianual del sistema universitario (art. 3.2). Se reconfigura, en fin, el Consejo Universitario de Canarias (art. 21.1). Claramente, se acentúa la presencia y la intervención de los consejos sociales en la actividad universitaria.

En una especie de grupo intermedio, cabría situar la Ley 4/2009, de 24 de abril, de cooperación internacional para el desarrollo, porque suma a su contenido propiamente orgánico un importante grupo de determinaciones que exceden con toda claridad ya de dicho ámbito. Hasta ahora, en este campo, la acción pública consistía en convocatorias anuales para otorgar subvenciones a las organizaciones no gubernamentales de desarrollo y actuaciones unilaterales con otros organismos e instituciones. Se otorga ahora el marco legal adecuado a estas actuaciones, y se fijan los principios orientadores de la cooperación al desarrollo, sus objetivos e instrumentos y medios, entre los que sobresale el plan director que ha de elaborarse cada cuatro años (los programas operativos anuales lo van concretando en este período), sin perjuicio de otras modalidades de actuación e instrumentos de cooperación. Es importante también el capítulo orgánico: se configura el consejo asesor como órgano consultivo y de participación; y la comisión gestora de cooperación, como órgano de coordinación; se concretan los recursos para la financiación de las actuaciones (se prevé un fondo canario local de cooperación al desarrollo); se crea un registro de organizaciones no gubernamentales para identificar los agentes de cooperación al desarrollo; y la norma se completa con sendas referencias a la cooperación no gubernamental y al personal al servicio de la cooperación (cooperantes).

Entre las leyes más relevantes aprobadas en 2009, un lugar destacado ocupa la Ley 9/2009, de 16 de julio, de modificación de la Ley 2/2008, de 28 de mayo, del cuerpo general de la policía canaria. Sofoca, por un lado, un conflicto constitucional en ciernes y reproduce el acuerdo alcanzado en la Comisión Bilateral Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias de 23 de febrero de 2009 (que, por otro lado, también plantea la necesidad de proceder a una determinada interpretación de distintos preceptos de la Ley: art. 1, 5 y disposición transitoria cuarta, 8 y 9, y 12 y 16: algunas de éstas tratan de asegurar la

separación con la policía local). Pero se aprovecha también la ocasión para retocar algunas cuestiones incidentalmente. En cuanto a lo primero, se procede así a dar nueva redacción a los arts. 14, 18 y 19, relativos a la normativa aplicable a la policía canaria en el ejercicio de sus funciones en cuestiones de competencia estatal– fuero jurisdiccional, régimen penitenciario, uso de armas, régimen de detenciones y colaboración en funciones de la policía judicial y otros ámbitos relacionados con la seguridad–: se aclaran las remisiones a la legislación estatal o se procede a la supresión de algún apartado (entre otros, la participación en la función judicial o la concreción de su ámbito de actuación en espacios públicos, que se extendía a la vigilancia del litoral, control de explosivos, control de la inmigración irregular, verificación del resguardo social, y verificación y control de las empresas de seguridad privada). Pero, además, en la segunda línea antes indicada, igualmente, se procede a ampliar las opciones de acceso al máximo cargo de la policía canaria (comisarios y subcomisarios), se establece el concurso oposición para el acceso al empleo de subinspector por promoción interna, y se equiparan las reglas de acceso a las de los inspectores y subinspectores de la policía local (también, la edad máxima para el ingreso).

Y, de este modo, restarían por tratar otras cinco leyes, relacionadas ya directa o indirectamente con la ordenación territorio y urbanismo. Entre las primeras, las Leyes 6 y 7/2009; y entre las segundas, las Leyes 11, 12 y 14/2009. Salvo la Ley 11/2009, es significativo que las otras cuatro encontraran el rechazo frontal de la oposición, cuando es frecuente en el Parlamento canario que muchos textos legales se aprueban por unanimidad, como se ha resaltado otras veces en este *Informe.*

Las dos primeras en efecto se traducen en sendas modificaciones del texto refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias (Decreto Legislativo 1/2000). La Ley 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo, sin embargo, llega más lejos y no sólo innova sustancialmente el contenido de la regulación precedente antes mencionada, sino que alberga otro conjunto de determinaciones que no pasan a incluirse en ella. Puede llegar a convertirse en la norma más importante de la Legislatura. Su Título I introduce modificaciones relevantes al marco legal de la ordenación del territorio: simplifica el procedimiento de aprobación de las directrices (en particular, las de ordenación sectorial); así como de los proyectos de actuación territorial (diferenciando los de gran trascendencia territorial o estratégica) y calificaciones territoriales (que dejan de configurarse como instrumentos de ordenación); la ordenación del suelo rústico es otra de las piezas que también se altera sustancialmente, al procurarse la promoción en dicho ámbito de la actividad agropecuaria y el dinamismo de la vida rural, así como la diversidad económica a través del fomento de la implantación de industrias, servicios, equipamientos y dotaciones públicas y la diversificación energética renovable: se contempla así la licitud de muchas de estas actividades en el ámbito señalado, si no figuran expresamente prohibidas por el planeamiento; por otro lado, se aborda una amplia regularización de las explotaciones ganaderas sin título habilitante. En un último capítulo dentro de este Título I, entre otras modificaciones, se reducen las rigideces en la aprobación de los instrumentos de desarrollo, que hasta ahora venía siendo dificultada mientras los instrumentos generales no se hubiesen adaptado a las directrices y a la propia normativa legal

reguladora de la ordenación territorial y urbanística. En un Título II se contempla un importante abanico de medidas con vistas a favorecer el desarrollo turístico. Se mantiene la prohibición de clasificar nuevos suelos urbanizables con destino turístico, pero se flexibiliza esta regla, porque se permite la reclasificación de suelo si simultáneamente se desclasifica suelo turístico en la misma o en mayor proporción; y porque también se admite la reclasificación por operaciones de reforma interior que ocasionen el traslado de establecimientos ya existentes. En todo caso, ha de mantenerse el nivel del suelo edificable. La herramienta prevista a estos fines son los convenios de sustitución. En este Título se contemplan, además, las condiciones para el desarrollo de la oferta alojativa los próximos tres años: se señalan los únicos supuestos en que se contempla incrementar dicha oferta (salvo hoteles renovados, o en sustitución, establecimientos destinados al turismo rural y hoteles urbanos, caben solamente los hoteles de cinco estrellas con programas de empleo y destinados a la formación); y se concretan las alternativas para los titulares de suelos no descalificados. Se prevé asimismo la posibilidad de subrogación autonómica en los Cabildos que no procedieran a la aprobación de sus planes territoriales especiales de ordenación urbanística. Y también se modifican aspectos puntuales de la Ley del Turismo; lo mismo que, ya en el último Título III, de otras Leyes (Vivienda, Directrices y, otra vez, la legislación urbanística, para reformar sus previsiones sobre patrimonios públicos del suelo y régimen de licencias, así como regímenes alternativos de destino de las viviendas protegidas).

La Ley 7/2009, de 6 de mayo, de modificación del texto refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias, sobre declaración y ordenación de áreas urbanas en el litoral canario, se concreta formalmente en la introducción a dicho texto refundido de una nueva disposición adicional decimotercera. Como después veremos, esta Ley ha sido recurrida ante el TC por el Gobierno de la Nación. Sobre la base de la nueva normativa de suelo, que prescinde de las clasificaciones y recurre a criterios materiales para identificar las dos situaciones de suelo que contempla, se pretende la extensión de las disposiciones transitorias de la normativa legal en materia de costas a suelos que no ostentan la condición de urbanos, como los asentamientos rurales,. Y sobre la base también de un Dictamen de la Abogacía del Estado de 21 de julio de 2005, se promueve la ampliación de las construcciones susceptibles de legalización a partir de la formación de un censo de edificaciones por el Gobierno de Canarias. En fin, se pretende también condicionar los actos de deslinde del dominio público marítimo terrestre confiando las atribuciones precisas a tal efecto a favor de las Administraciones urbanísticas.

Sin duda, con marcada incidencia territorial es también la Ley 11/2009, de 15 de diciembre, reguladora de la ordenación territorial de las telecomunicaciones de Canarias. Nacida de la iniciativa legislativa popular, su objeto es regular la ubicación de las infraestructuras de telecomunicaciones, con vistas a garantizar la salud y minimizar su impacto ambiental. Se promueve el uso compartido de infraestructuras y a falta de acuerdo entre los operadores, la Administración puede acordar su emplazamiento por medio de planes territoriales especiales de infraestructuras de telecomunicación cuyo contenido necesario, por otro lado, asimismo se precisa en detalle.

Y aunque en apariencia sectorial, también hemos de referirnos dentro de este apartado a la Ley 12/2009, de 16 de diciembre, reguladora de la licencia comercial, que sustituye a la anteriormente vigente en esta materia, y que comporta una indudable proyección territorial, en tanto que justamente los criterios de protección del territorio y la preservación del medio ambiente son los que se invocan para legitimar el mantenimiento de una autorización singular como es la licencia comercial específica para los grandes establecimientos comerciales y los centros comerciales, en contra de la prohibición general en este campo a que obliga la liberalización comunitaria de servicios (quedan fuera ahora los establecimientos comerciales denominados «tiendas de descuento duro», por razón de dicha actividad, cuando en efecto algunos de éstos ya habían obtenido resoluciones judiciales favorables y contrarias, por tanto, a su exclusión). La cuestión controvertida, precisamente, reside en determinar si el régimen de dicha autorización se ajusta o no a las exigencias europeas: además de concretar el contenido del principio de imperioso interés general a que se condiciona su otorgamiento, también habrán de cumplirse las determinaciones del planeamiento territorial aplicable (se regulan en detalle los planes territoriales especiales de grandes equipamientos); por otro lado, la regulación del procedimiento de concesión es extremadamente minuciosa (cabe impulsar por el promotor una tramitación simultánea de esta licencia con la de obras y actividad clasificada ante la entidad local: aunque aquélla se configura como previa y necesaria; se prevé su revocación, por lo demás si después se deniega la de obras y apertura: art. 13), según se aduce, para que pueda aplicarse antes de entrar en vigor las exigencias comunitarias, si bien se admite su ulterior deslegalización (disposición adicional séptima). Importa en fin destacar que por medio de otra disposición adicional, la primera, se procede también a una amplia reforma de la Ley de Comercio de Canarias de 1994, a la que, entre otras determinaciones (se procede a una nueva regulación del régimen de los horarios comerciales: art. 11), se incorpora un nuevo capítulo, para proceder a la ordenación de la actividad ferial (art. 46-67): de este modo, las previsiones sobre infracciones y sanciones se desplazan y pasan a figurar después. Tampoco puede extrañar, a la vista de ello, que se autorice al Gobierno de Canarias para la elaboración de un texto refundido en el plazo de un año que integre además la regulación de la licencia comercial específica.

Proyección territorial asimismo tiene la Ley 14/2009, de 30 de diciembre, por la que se modifica la Ley 7/1995, de 6 de abril, de ordenación del turismo de Canarias. Justamente, la principal cuestión controvertida es si mantiene la moratoria turística en este sector del ordenamiento jurídico, cuando en aplicación, también en este caso, de la normativa comunitaria sobre liberalización de servicios se exime de autorización la construcción, ampliación, rehabilitación y reforma de establecimientos turísticos alojativos y el acceso o ejercicio de actividades turísticas. Ciertamente, esta cuestión que en verdad era la auténticamente nuclear quedó disipada por la polémica causada por la tramitación de la ley, que en efecto se tramitó en apenas cuarenta y ocho horas. A decir verdad, así se planteó inicialmente su tramitación; pero es que en el plazo indicado se introdujeron tres enmiendas que vinieron incluso a agravar la polémica al pretender por medio de ellas regularizar establecimientos turísticos ilegales, sobre todo, en el ámbito del turismo rural y en las islas de La Palma, La Gomera y El Hierro (primero, llegó

a hablarse incluso de 150.00 camas turísticas, aunque desde el Gobierno se reconoce que se trataba de 4.000: la patronal hotelera, desde luego, manifestó su rechazo a esta iniciativa), regularizar despachos ilegales de farmacia (otorgando autorizaciones provisionales a oficinas anuladas por resolución judicial firme para evitar un quebranto grave de la atención farmacéutica de la población, según se aduce: se habla de unas 50 farmacias afectadas) y suprimir la autorización previa para las instalaciones de empresas de coches de alquiler. La polémica causada llevó a la oposición a ejercer la facultad que le está estatutariamente reconocida de obligar al aplazamiento del debate hasta la próxima sesión, si los diputados mayoritarios de una isla así lo suscitan, por lo que el pleno se convocó, dentro de la misma semana, para tres días después: y ya entones en apenas cinco minutos se aprobó finalmente la Ley. Está anunciada la interposición de recursos judiciales, incluso, la vía del recurso de amparo ante el TC, por las singularidades observadas en la tramitación del texto, así como la formulación de enmiendas carentes de relación con el objeto de regulación legal.

Como es habitual, al término del año, se aprobó también la Ley 13/2009, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2010. Aunque en esta ocasión todavía la Ley 14/2009 llegara a aprobarse aún después, como acaba de indicarse.

Es de esperar, por lo demás, que en línea con la tendencia habitual, de cara al próximo año, la tarea legislativa siga aumentando. Ya esperan su turno en el Parlamento importantes iniciativas (igualdad de hombre y mujeres, calidad alimentaria, fomento de la participación ciudadana, extinción de cámaras agrarias, supresión de barreras electorales, catálogo de especies protegidas); y en el horizonte inmediato, el Gobierno plantea llevar otras iniciativas igualmente relevantes (servicio canario de empleo, ordenación sanitaria, cámaras de comercio, actividades clasificadas y espectáculos públicos). Todo apunta a que también pueda iniciarse la tramitación parlamentaria de un Estatuto de Autonomía, en línea con el promovido la anterior Legislatura y que al final hubo de retirarse en las Cortes Generales, por falta de consenso. Una falta de consenso que persiste, sin embargo, y que puede hacer imposible otra vez que finalmente llegue a aprobarse.

La actividad normativa del Gobierno

Por vez primera en mucho tiempo, se ha procedido este año a la aprobación de un decreto legislativo, en el ejercicio de una facultad no contemplada por el Estatuto de Autonomía, pero que la Ley 1/983, de 14 de abril, sí que atribuye al Gobierno de Canarias. Se ha tratado de un texto refundido en materia fiscal: el Decreto Legislativo 1/2009, de 21 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes dictadas por la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de tributos cedidos. Se reúnen así las previsiones autonómicas en un único texto que a su vez agrupa las normas, fundamentalmente, en su Título II y III. En el Título II se contemplan las normas sustantivas sobre tributos cedidos de naturaleza directa (entre las que se sitúan las relativas al impuesto sobre la renta de las personas físicas, sucesiones y donaciones y patrimonio). Y en el III, las normas sustantivas, sobre tributos cedidos de naturaleza indirecta, que

comprenden las concernientes al impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, así como a la tasa fiscal sobre el juego.

Junto a la norma indicada, el Gobierno de Canarias se ha prodigado en el ejercicio de su potestad normativa propia en los términos acostumbrados en estos últimos años. Han proliferado así los reglamentos en los distintos sectores de la actividad administrativa. En aras de la brevedad, hemos de remitirnos a las fichas correspondientes, que completan este *Informe*.

Limitando ahora nuestro examen al campo estricto del régimen de funcionamiento interno del Gobierno y de la Administración, habría que resaltar el Decreto 30/2009, de 19 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las Directrices sobre su forma y estructura, en tanto que justamente pretende sujetar tales iniciativas a un conjunto de reglas comunes dispuestas por la norma que nos ocupa con cierto detalle. También, el Decreto 45/2009, de 21 de abril, por el que se regula la Comisión Preparatoria de los asuntos del gobierno, que sustituye a la antigua Comisión de Secretarios Generales Técnicos, y a la que atribuye sus funciones. Aunque de menor rango también tiene interés la Orden de 15 de abril de 2009, por la que se crea y regula el fichero de datos de actuaciones de respuesta inmediata, que en efecto introduce este último concepto (actuaciones de respuesta inmediata) en el ámbito de la actividad administrativa y prepara así el terreno al inmediato Decreto 48/32009, de 28 de abril, por el que se establecen en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias medidas ante la crisis económica y de simplificación administrativa, a su vez precursora de los efectos vinculados a la liberalización de servicios impuesta por la Directiva Bolkenstein, a cuyo cumplimiento España debía dar satisfacción antes de que el año concluyera. Hasta 208 procedimientos administrativos son así objeto de simplificación (reconocimiento del derecho de asistencia jurídica, clasificación de empresas, aceptación de suelo para la construcción de viviendas protegidas y autorización de viviendas protegidas de promoción pública). Ciertamente, los términos de las innovaciones resultan relevantes desde el plano sustantivo; pero su virtualidad puede resultar menguada por el rango normativo de esta norma. Otras Comunidades Autónomas, probablemente de forma menos ambiciosa pero a la vez más realista, han limitado el alcance de las innovaciones introducidas por la normativa de esta índole y se han servicio de un instrumento de rango más elevado (leyes o decretos leyes), para llevar a efecto esta operación.

Ya, en fin, entre las actuaciones no normativas, pero que aun así, podrían llegar a calificarse como instrumentos de «soft law» entendida en sentido amplio esta expresión, destaca al «pacto social por la economía y el empleo en Canarias», alcanzado el 4 de junio de 2009 entre el gobierno canario, patronal y sindicatos: contiene hasta 130 medidas (deducciones de la cuota autonómica del IRPF para los parados de más de seis meses, avales a pymes en operaciones favorecedoras del empleo, permutas de horas extraordinarias de carácter estructural por empleo, subvención de costes de seguridad social a empresas que formalicen contratos en prácticas, etc.), pero no concreta una ficha financiera para su implantación. Los agentes sociales, en todo caso, respaldan por virtud del pacto suscrito

la reivindicación del Gobierno de satisfacer la denominada «deuda histórica» de Canarias, sobre la que luego habremos de volver; y de proceder a una reformulación del régimen económico y fiscal de Canarias (REF).

Conflictividad constitucional

No ha recaído sentencia alguna a lo largo de este año que venga a resolver alguno de los recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia pendientes ante el TC. Estamos en verdad en una especie de período intermedio, puesto que cabe en efecto identificar un primer intervalo relativamente amplio a principios de este siglo en que no se sustanciaron nuevas controversias competenciales. De este modo, las que se habían suscitado con anterioridad en la década de los noventa del pasado siglo ya han sido resueltas (a decir verdad, todas menos una, en materia de ordenación del sistema eléctrico, que es justamente uno de los asuntos más antiguos que el TC: RRII 838, 867 y 997/98; para resaltar ello adecuadamente, téngase presente que este 2009, de las tres sentencias recaídas en asuntos competenciales, en un caso se trataba de resolver un recurso de 2000 y en dos, de 2001); y a las que lo han sido después, ya en los últimos tres o cuatro años, no les ha llegado todavía la hora.

En cualquier caso, el TC sí ha tenido ocasión de resolver algunos recursos de amparo y cuestiones de inconstitucionalidad relacionados con Canarias, bien porque se promovieron desde el archipiélago, o con asuntos relacionados con el mismo; o bien, porque inciden sobre el alcance de alguna competencia autonómica, lo que tiene obviamente todavía más interés a los efectos de este *Informe*.

Entre los recursos de amparo, sobresalen en primer término dos sentencias de 2008, aunque publicadas ya en 2009, a propósito del apoderamiento tácito de abogado de oficio para formular recurso de amparo ante la inadmisión de la solicitud de «habeas corpus» cursada por varios extranjeros interceptados en una patera al intentar alcanzar las costas canarias. El recurso de amparo se estima en ambos casos (SSTC 172/2008 y 173/2008, de 18 y 22 de diciembre, respectivamente): pese al criterio del Fiscal; y todavía más, a pesar de que los extranjeros ya habían sido devueltos a su país y de que había desaparecido por tanto la privación de libertad; hay también dos votos particulares en cada caso que precisamente ponen de manifiesto la diferencia de la situación contemplada en aquéllas con resoluciones precedentes. Se ignoran asimismo los efectos reales de estas sentencias. También, en el ámbito de los recursos de amparo, cabe mencionar la ulterior STC 71/2009, de 28 de marzo, que inadmite el recurso promovido por una empresa eléctrica contra un ayuntamiento tinerfeño por paralización de obras: no obstante las acreditadas irregularidades procesales indudablemente graves (fijación de día para votación y fallo sin haber dado antes traslado al recurrente del expediente, por lo que no éste no llegó formular demanda ni tampoco pudo solicitar el recibimiento del juicio a prueba), y no obstante el criterio favorable del Fiscal, no se entra en ellas, porque tales irregularidades no subsanan la propia conducta negligente del recurrente en punto al agotamiento de la vía judicial previa para defenderse en tales circunstancias, según se aduce. Y, en fin, la STC 102/2009, de 27 de abril: en este caso, *sí* se estima el amparo promovido por una

asociación judicial contra el archivo del recurso ordenado por el TS del recurso interpuesto contra aquélla por el nombramiento de presidente de un órgano jurisdiccional en Canarias, una vez que el afectado procede a la dimisión de su cargo, por entender que subsiste el interés profesional defendido por la asociación, en tanto que dicha dimisión no elimina todos los efectos del nombramiento, por lo que cabe cuestionar su validez, en tanto que cabe alegar el tiempo desempeñado en el cargo como mérito en futuros concursos para la provisión de otras plazas judiciales.

En relación con las cuestiones de inconstitucionalidad, se promueven cinco desde Canarias, entre otras, la que culmina en la STC 101/2009, de 27 de abril: completa esta resolución la precedente STC 63/2003, que había tenido por inconstitucionales las tarifas por servicios generales de los puertos sólo en cuanto resultan aplicables a las concesiones administrativas por ocupación del dominio público; también vulneran el principio de legalidad establecido por la Constitución para las prestaciones patrimoniales de carácter público, según se agrega ahora, si los puertos se gestionan por juntas de puerto, en tanto que se deja a la entera libertad de los órganos competentes el quantum de la prestación sin indicación de límites máximos y mínimos. Igualmente merece destacarse en este grupo la STC 86/2009, de 23 de febrero, ya sobre temas competenciales, aunque sobre un asunto próximo al suscitado en otras Comunidades Autónomas (SSTC 103/1997 y 148/2006): la normativa canaria sobre función pública establecía que en ningún caso los funcionarios del grupo E podían tener un sueldo inferior al salario mínimo interprofesional, lo que se considera contradice la normativa básica dictada por el Estado al amparo del art. 149.1.18 de la Constitución, para asegurar la nivelación de las retribuciones básicas de los funcionarios. Y, en fin, sobre cuestiones de la misma índole competencial es asimismo relevante la STC 87/2009, de 20 de abril (con posterioridad, las SSTC 135 y 137/2009, de 15 de junio, versarían sobre el mismo asunto), que desestimó la cuestión promovida por el distinto trato propinado por la normativa autonómica canaria a los funcionarios interinos respecto de los funcionarios de carrera farmacéuticos en activo, a quienes se reconoció en exclusiva la opción por mantener su anterior régimen retributivo u optar por el nuevo establecido por aquélla, en tanto que la normativa estatal entonces vigente facultaba a dichos funcionarios a tener oficina abierta en la propia localidad: se estima correcta sin embargo la previsión autonómica y no contraria a la normativa básica estatal, una vez el legislador autonómico opta por la profesionalización de su servicio, lo que excluye la compatibilidad; por otro lado, tampoco se vulnera la igualdad de trato, porque la desigualdad se funda en la distinta naturaleza de la relación que, en el caso de los interinos, reúne los caracteres de excepcionalidad, urgencia y temporalidad que condicionan su régimen jurídico: para los funcionarios, la tenencia de una oficina de farmacia era a la sazón una obligación inexcusable para el ejercicio de sus funciones públicas; mientras que para los interinos, era, al contrario, un mérito y un requisito para el posterior nombramiento interino.

Si no ha habido nuevas sentencias en recursos de inconstitucionalidad y conflicto de competencias, sí que se ha planteado un nuevo recurso de inconstitucionalidad en nuestro ámbito; uno de los dos solos que se han promovido este año y el único además que lo ha hecho el Estado (RI 6946/09, admitido a trámi-

te por providencia del TC de 29 de julio de 2009): además de estos dos recursos, se han promovido seis conflictos de competencias este año (todos ellos, por lo demás, por las Comunidades Autónomas). Concretamente, se trata del recurso interpuesto contra la Ley 7/2009, de 6 de mayo, de modificación del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, sobre declaración y ordenación de áreas urbanas en el litoral canario, a cuyo efecto dicha Ley 7/2009, por medio de sus tres preceptos, agrega tres nuevas Disposiciones Adicionales (13, 14 y 15 al mencionado Texto Refundido): todos los preceptos son objeto de impugnación; el primero, porque permite calcular la anchura de la servidumbre de protección al margen de la clasificación del suelo y de la existencia o no de instrumento de ordenación, cuando la normativa costera toma tales datos precisamente como puntos de referencia esencial; el art. 2, porque corresponde al Estado, y no a la Administración urbanística, establecer el límite interior de la zona de servidumbre de protección en el marco del procedimiento de deslinde, y no una vez concluido éste tras su comunicación; y el art. 3, porque la creación de un censo de edificaciones no puede condicionar el otorgamiento de las autorizaciones y concesiones de ocupación del dominio público que corresponde al Estado y la legalización previa requiere estrictamente las condiciones requeridas por la normativa estatal. En suma, se plantea la controversia en términos similares a los que dieron lugar al recurso de inconstitucionalidad asimismo formulado por el Estado contra una ley gallega que, mediante la reforma de su legislación específica en materia de vivienda, a finales de 2008 (Ley 18/2008, de 29 de diciembre), había dado lugar a promover soluciones similares. Justo antes del término del año en curso, acaba de confirmarse la suspensión del primero de los preceptos impugnados y de levantarse la de los otros dos (Auto de 10 de diciembre). Se confirma, en todo caso, una clara reducción en la conflictividad, en la misma línea ya apuntada claramente en el segundo semestre del año pasado. Si bien en el futuro puede haber algún repunte.

Otros dos asuntos están, sin embargo, con opciones de dar lugar a próximos conflictos. Está así formulado, en primer término, un requerimiento de incompetencia del Gobierno de Canarias contra la Resolución de 30 de abril de 2009 de la Subsecretaría, de la Secretaría General de Energía y de la Secretaría General del Mar, por el que se aprueba el estudio estratégico ambiental del litoral español para la instalación de parques eólicos marinos, sobre la base de que constituye dicho estudio un acto de aplicación del Real Decreto 1028/2007, ya recurrido por el Gobierno de Canarias, al clasificar las zonas aptas y zonas de exclusión, a los efectos de que por razones ambientales pueden o no implantarse instalaciones de generación eléctrica en el mar territorial; por lo que el objeto del conflicto, que parece inevitable, es la titularidad de la competencia ejecutiva para autorizar tales instalaciones eléctricas en el mar territorial. En segundo lugar, por Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación de 22 de septiembre de 2009, se ha dado inicio a las negociaciones, designando al efecto un grupo de trabajo, para resolver las discrepancias surgidas en torno a la disposición adicional segunda de la Ley 5/2009, de 29 de junio, por la que se modifica la normativa del mercado de valores, sobre disciplina e intervención de las entidades de crédito, ordenación y supervisión de los seguros privados, y régimen de participaciones significativas en empresas de servicios de inversión, entidades de crédito y entidades asegurado-

ras; en tanto que este texto legislativo contempla también la regulación de algo ciertamente ajeno, como es la concreción de las obligaciones de información para sectores que se incorporan al régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

Al menos, en el seno de la Comisión Bilateral, otra cuestión de indudable calado que provenía del pasado año ha quedado en el camino. Dicha Comisión alcanzó en efecto el 23 de febrero de 2009 un acuerdo para la reforma de la normativa autonómica sobre la policía canaria, que ha dado lugar a una nueva redacción de los arts. 14, 18 y 19 de la Ley canaria 2/2008, en los términos que ya conocemos, así como a una interpretación de los arts. 1 (la referencia a la sujeción al Estatuto de Autonomía incluye la de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad), 5 (y Disposición Transitoria 5: la denominación no implica integración ni otras implicaciones orgánicas respecto de la policía local), 8 y 9 (la colaboración con la policía local deberá ser fruto en todo caso de convenios de cooperación libremente suscritos), y 12 y 16 (estos preceptos no son atributivos de competencia, ni exceden del marco del modelo estatal).

Elecciones, vida parlamentaria y vida política

Después de dos años especialmente intensos, en que los partidos políticos estaban convocados a sendas citas electorales de la máxima trascendencia en la vida del archipiélago, ha correspondido este año la celebración de las elecciones europeas que en principio apenas ha tenido repercusión en el ámbito que nos ocupa: con todo, en este aspecto, cabe señalar que las distancias entre los dos partidos políticos más importantes en España se redujeron en Canarias.

En relación con la actividad parlamentaria, ésta dio inicio con el rechazo a la constitución de la única comisión de investigación solicitada a lo largo de esta Legislatura. A propósito de la multimillonaria condena indemnizatoria (92,2 millones de euros) del conocido como «caso Tebeto», del que ya dimos cuenta en nuestro *Informe* del año pasado, y cuyo origen estaba en la anulación de la caducidad de una concesión minera en 1993 y el otorgamiento poco después de un permiso de investigación a una empresa de la competencia en la misma zona. El pretexto para evitar la creación de la comisión de investigación se situó en las personas designadas por los partidos que habían de integrarla.

En cambio, si no como tal comisión de investigación, sí que se constituyó y ha empezado a funcionar la polémica comisión de estudio sobre menores desaparecidos en las islas. Constituida en base a la falta de avances en la investigación policial en torno a dos casos de renombre, se plantea la comparecencia en ella de policías, periodistas, familiares y expertos; lo que, desde la perspectiva opuesta a quienes la promueven, se considera cuando menos de oportunista y electoralista.

En el debate anual sobre el estado de la nacionalidad, el Presidente del Gobierno centró su discurso en los efectos de la crisis y las medidas propuestas para mitigarla. Entre ellas, concesión de avales para pymes y trabajadores autónomos, subvenciones a empresas para el pago de la seguridad social, ayudas de emergencia para familias en riesgo de exclusión social, y bajos alquileres para familias con

rentas bajas (350 euros de los que las familias pagarían 50, para un total de 2.000 viviendas). También se moderó el alcance la denominada «deuda histórica», que pasó de situarse de 6.000 a 300 millones de euros. Entre las resoluciones adoptadas en sede parlamentaria, se aprobaron 41 (se rechazaron 81 de las 85 presentadas por la oposición), de las cuales 37 se propusieron conjuntamente por CC y PP; entre ellas, la relativa a la reclamación de la deuda histórica cuyo fundamento se concreta en tres pilares: las cantidades dejadas de percibir por falta de actualización del incremento demográfico, las cantidades «ilegalmente» retenidas por el Estado en compensación del extinto ITE y las cantidades no invertidas con incumplimiento del REF.

Desde el punto de vista jurídico institucional, por lo demás, merece destacarse en este mismo ámbito parlamentario la aprobación de una importante reforma del Reglamento del Parlamento de Canarias: se aprobó por el pleno el 8 de julio y apareció publicado en el BOC del 24 de julio siguiente. Se autoriza, sin embargo, a la publicación de un nuevo texto completo que todavía no ha tenido lugar, porque en efecto, el alcance de la reforma es notable: se modifican muchos de sus preceptos e, incluso, se agregan algunos nuevos: esta operación había pretendido llevarse a efecto sin éxito, al menos, durante, las dos legislaturas anteriores. Entre los avances registrados, pasan a ser de conocimiento público los sueldos y dietas de los diputados, aunque no la relación de sus bienes y actividades particulares, que en cualquier caso les cumple comunicar; se reducen los meses inhábiles; se introducen mayores reglas objetivas para la ordenación y desarrollo de los debates; aumenta el número de preguntas y respuestas orales; se pormenoriza el deber de información de las Administraciones Públicas e instituciones bajo su dependencia; se regula «ex novo» la composición de los grupos parlamentarios, su constitución, la formación del grupo mixto y de de los diputados no adscritos, la mesa de la cámara y junta de portavoces; el régimen de funcionamiento de las comisiones; se reformula la comisión de asuntos europeos y acción exterior; se contempla la comparecencia en el Parlamento de la Federación Canaria de municipios y del Fiscal Jefe del TSJ; se potencia la Comisión General de Cabildos Insulares; se modifica el régimen de funcionamiento del Pleno y el ejercicio de la función legislativa; se contempla la retirada del estatuto de Autonomía de las Cortes; y se da nueva redacción a las interpelaciones y las mociones, así como al desarrollo del debate sobre la orientación política general del Gobierno de Canarias, etc.

Ya en el ámbito de la actividad interna de los partidos políticos, como éstos se aprestaron a acelerar sus respectivos congresos al término de las elecciones autonómicas y generales, no ha habido decisiones especialmente relevantes. Si bien, casi justo al término del año, el PSOE ha anunciado que su candidato a la Presidencia del Gobierno de Canarias en la próxima cita electoral no será el mismo que el que lo fue la última. Como consecuencia en buena parte de las elecciones europeas (lo que acredita que al menos alguna incidencia indirecta sí han tenido éstas en la vida institucional del archipiélago): y es que el número uno de la lista europea había ostentado dicha candidatura. Se abre así una sucesión, al menos, en torno a esta cuestión que indudablemente habrá de esclarecerse el año próximo.

Vida local, urbanismo y territorio

Debido a la crisis, la reducción de los ingresos y el aumento de los gastos, la financiación de las Corporaciones Locales ha propiciado algún desencuentro con el Gobierno de Canarias. Los Cabildos Insulares, cuya dependencia de las transferencias es más acusada, han sido los que más han elevado el tono de sus reivindicaciones. Con todo, tampoco puede decirse que tales desencuentros no hayan podido finalmente enderezarse.

En todo caso, el conflicto vino a desatarse porque, al problema derivado de la necesidad de saldar el importe de una deuda que se ha extendido e incrementado por la transferencia de unas competencias insuficientemente dotadas hace once años (se habla de 3.000 millones de euros), se ha sumado este año en el caso de los Cabildos Insulares la desavenencia en el cálculo del importe de los planes sectoriales de obras, en tanto que la cifra prevista (125 millones de euros, ya menor que la del año anterior: 140 millones) podía entenderse como estrictamente destinada a nuevas obras, o bien cabría interpretar que con ella habían de saldarse igualmente las deudas contraídas en ejercicios anteriores. Prevaleció la primera interpretación y el conflicto pudo solventarse finalmente antes del verano, tras el pulso sostenido al respecto durante tres meses.

Ya en lo que concierne al ámbito interno de las corporaciones locales, las destituciones, cambios de gobierno y mociones de censura han venido a multiplicarse en el curso de este año, como suele suceder en el ecuador de cualquier legislatura. En particular, ha sido en Lanzarote donde mayores episodios de esta índole se han registrado, como también suele ser habitual. La cadena se inició a principios de año en el importante municipio sureño de Yaiza, el de mayor desarrollo turístico de la isla. Se destituyó a su polémico alcalde que gobernaba en minoría; y la alcaldía fue a parar al PIL, el partido insular de mayor implantación de la isla, en coalición con CC. Ya a final de año, en este mismo municipio, por medio de otra moción de censura, la alcaldía volvería al mismo partido que la ostentaba al principio, el PNL, también de corte insularista, aunque si bien a favor de persona distinta del antiguo alcalde, por otro lado, ya entonces imputado en una causa importante, por supuesta corrupción urbanística. A ella (que singularmente se concentra en torno a la actividad desplegada por dicho alcalde) vino a sumarse después otra más generalizada en el ámbito de la isla, que afectaba esencialmente al PIL, aunque también a personas relevantes de otros partidos (PNL, PSOE, PP), cuyas consecuencias también se dejarían sentir en la presentación de nuevas mociones de censura. Aun antes de que ello tuviera lugar, sin embargo, en otro municipio de la misma isla, en Teguise, un pacto PSOE-CC dejó fuera de la alcaldía al relevante miembro del PIL que a la sazón la ocupaba. Fue poco después, por tanto, cuando tuvo lugar el episodio mayor importancia, a raíz del estallido de la trama de corrupción urbanística antes mencionada. El PSOE, que ocupaba la mayoría de las instituciones de la isla, junto al PIL, decidió expulsar a este partido de los gobiernos locales y quedarse en minoría: la operación finalmente se volvió en su contra, porque todos los partidos pactaron y, al menos, cuajaría el pacto en las dos instituciones más importantes: la propia corporación insular y la capital de la isla (Arrecife, junto con algún otro municipio); y el PSOE quedó prácticamente desalojado de las instituciones que gobernaba.

En otras islas, triunfó asimismo alguna otra moción de censura. En general, han funcionado en contra del PSOE y han fortalecido el entendimiento PP-CC. Así, en Tenerife (Puerto de la Cruz), y La Palma (El Paso). Como excepción, cabría destacar algún caso en Gran Canaria (Arucas: el alcalde del PP fue censurado por un pacto PSOE-CC que llevó a la alcaldía a un miembro de esta última formación). Todos estos son municipios de corte intermedio. Asimismo, y aunque no desembocó en censura, merece destacarse el caso de Santa Cruz de Tenerife: su alcalde de CC decidió quedarse en minoría y sacar del Gobierno al PP.

Los episodios de corrupción urbanística de Lanzarote antes indicados, por lo demás, no han sido los únicos. Cabría señalar, incluso, que, pese a los relevantes antecedentes de años anteriores, la oleada no sólo no se ha detenido sino que se ha extendido y propagado a nuevos casos. Así como pudo respirarse por fin cierta tranquilidad en Gran Canaria, donde los hubo de forma importante durante el pasado inmediato, en Tenerife han surgido ahora episodios de cierta envergadura, en torno del mismo asunto del urbanismo. Así, en la misma Santa Cruz (al de Las Teresitas se agrega ahora el relacionado con la gestión del parque marítimo César Manrique); y también, en el importante municipio de Arona, el tercero de la isla; así como, ya a finales de año, en San Miguel de Abona.

Pero el dinero también ha sido protagonista desde distinto punto de vista. En relación con el alcance de las condenas judiciales a la Administración, que este año han seguido multiplicándose. En este caso, sin embargo, cabe agregar que conciernen más al Gobierno de Canarias que a las propias instituciones locales. De resultas de la moratoria acordada en 2003 y, sobre todo, no tanto por ella misma, como por el mantenimiento prolongado de la interrupción de las actuaciones urbanísticas en curso: este año han venido a sumarse dos nuevos casos (sobre los 80 millones de euros) a favor de la misma empresa y en la misma isla (Fuerteventura); los que unidos a los cuatro del año anterior arrojan un saldo negativo para el Gobierno de Canarias de más de 200 millones de euros (cifra que incluye los más de 90 millones derivados de la extinción de una concesión minera, el «caso Tebeto», la mayor indemnización de la historia de Canarias, que no está vinculada propiamente con la moratoria; también se incluye en la suma una tercera indemnización reconocida a favor de la misma empresa este año que se añade a las dos antes mencionadas, si bien en distinta isla (Gran Canaria), que por otro lado ha recibido el refrendo judicial a su ejecución provisional: lo mismo por cierto que la de la concesión minera antes indicada, que ha dado lugar a un auténtico «culebrón», porque obtenido el dificultoso aval, se instó a ella y se concedió, aunque el Gobierno obtuvo finalmente el fraccionamiento del pago y, después, la necesidad de que se procediera a la constitución de un nuevo aval más solvente, en razón de la empresa internacional que lo había concedido con anterioridad, ahora en claras dificultades financieras).

Como consecuencia de lo expuesto, el nuevo presupuesto de la Comunidad Autónoma para el año próximo, que corresponde elaborar este 2009, forzosamente ha tenido que resentirse. Lo que se complica, además, porque por primera vez también en la historia de la Comunidad Autónoma su importe se ha reducido (hasta un 4%) como consecuencia de las previsiones; y eso, a pesar de que la deuda pública se ha incrementado hasta el máximo permitido (2,5% del PIB): ha habido, en efecto, necesidad de recortar las previsiones iniciales en algunas

partidas presupuestarias, para atender las indemnizaciones cuyo abono era inaplazable (así, a la suma resultante de algunas de las resoluciones antes indicadas se ha añadido otra resultante de una desclasificación de suelo más antigua, por valor de 60 millones de euros, en Fuerteventura).

Y cuando todo ello está desarrollándose, en ciernes se anuncia la apertura de una nueva fuente de conflictos, con ocasión de la denominada «segunda moratoria», que no es otra que la nueva Ley 6/2009, entre cuyas medidas se contemplan las distintas alternativas a la interrupción de los desarrollos urbanísticos con expectativas legítimas, una de las cuales es, justamente, el derecho a recibir nuevas indemnizaciones, tal y como se contempla de modo expresa: de este modo, el grupo empresarial más favorecido de resultas de la moratoria inicial ha iniciado también esta senda, con la reclamación de 50 millones de euros (en este caso, junto a otras seis empresas: la cuantía conjunta reclamada puede alcanzar los 600 millones de euros), cuando el plazo previsto para ejercer estaba a punto de concluir. Además de dicho derecho, el art. 17 de la Ley antes indicada también facilita a los promotores la sustitución de la edificación alojativa por la realización de otras actuaciones destinadas a otros usos vinculados al sector turístico, como parques temáticos, actividades culturales, ocio, espectáculos, comerciales, deportivas, restauración u otras similares. Y como tercera alternativa, incluso, figura el posible traslado de este suelo a otras zonas, con el fin de destinarlo a industrias, producción de energía e, incluso uso residencial, con un 30% como mínimo para viviendas de protección oficial.

Ya con menores repercusiones económicas, pero importantes varapalos judiciales ha recibido también el Gobierno con otras tantas resoluciones anulatorias: se han publicado así tres sentencias del TSJ de Canarias, que respectivamente han dado a conocer la anulación parcial del plan insular de ordenación de Fuerteventura (arts. 74, 77 y 78, en algunos de sus apartados), el reglamento de la Ley de puertos de Canarias (art. 3.1 segundo párrafo, art. 6.3 y un inciso del art. 6 párrafo 8: entre otras previsiones, se autorizaban excepcionales usos alojativos turísticos en la zona de servicio de los puertos) y el reglamento de gestión y ejecución del sistema de planeamiento de Canarias (que afecta a ciertos preceptos incluidos en el mismo, fundamentalmente, por razones de «ultra vires»: arts. 33.3, 40.1, 76, 82.1, 110.3, 112.2, 148.2, 187.1, 237.4 y disposición final primera).

Relaciones entre Canarias y el Estado

Probablemente, sea éste el capítulo más destacado del año. Las relaciones entre Canarias y el Estado han alcanzado un óptimo estado, como ya resaltamos en la introducción, que se ha manifestado en pluralidad de ocasiones. Tanto o más resulta asombroso este entendimiento, si se repara en que CC mantiene dentro de la Comunidad Autónoma una sólida alianza con el PP, donde por otra parte el PSOE desarrolla su papel de oposición de forma nítida y clara. En cambio, en el ámbito estatal, CC ha pasado a ser uno de los mayores aliados del PSOE. Nunca con anterioridad, al menos, con la misma intensidad, había llegado alcanzarse tan difícil equilibrio. Sin duda, la necesidad de todos de sumar, antes que de restar, fuerzas ante una crisis económica que en Canarias se está dejando sentir

especialmente, ha constituido un factor determinante (no el único: también la propia debilidad parlamentaria del PSOE en las Cortes le impide que pueda prescindir de entrada de cualquier aliado político en las cámaras; y, por otro lado, si el PP no aprieta en Canarias no es tanto por debilidad, sino por la razonable perspectiva de superar en votos a CC en la próxima contienda electoral y la necesidad entonces de requerir su apoyo para acceder a la Presidencia del Gobierno).

Fruto del entendimiento con el PSOE se han alcanzado multitud de acuerdos, como decimos. Pero, por comenzar con lo más habitual en este apartado, hemos de dar cuenta antes de ello de las normas y convenios de colaboración aprobados, con particular proyección sobre Canarias. Entre las primeras, así, habría que destacar el Real Decreto 170/2009, de 13 de febrero, sobre compensación al transporte marítimo y aéreo de mercancías, incluidas en el Anexo I del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, con origen y destino en las islas Canarias (que se completaría poco después con el Real Decreto 362/2009, de 20 de marzo, sobre el mismo asunto). Tras dos años de reivindicaciones sostenidas del sector (la norma anterior era de 2006), las ayudas dispuestas (que, por otro lado, también se extienden a los dos años anteriores, para abarcar así en principio el período 2007-12013, lo que constituye la totalidad del ciclo financiero europeo vigente actualmente) entre otras alcanzan el 50% del coste de los fletes del transporte.

Entre los convenios, cabe destacar primero la publicación de una «addenda» al Convenio de 2007 para la puesta en marcha del III Plan Integral de Empleo de Canarias; un nuevo Convenio para facilitar el acceso a la edición electrónica del BOE; la publicación del convenio de colaboración alcanzado el año anterior en materia de aguas (10 de abril de 2009); el Convenio para el desarrollo del marco de cooperación administrativa para la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (un campo, por lo demás, del que cabría señalar que Canarias ocupa uno de los últimos lugares en su aplicación, de acuerdo con excede a los resultados de las evaluaciones realizadas por el observatorio constituido al efecto); la modificación del Convenio de carreteras a los tres años de su celebración para trasferir toda la gestión de las obras a la Comunidad Autónoma (el Estado aún retenía la inspección y seguimiento de las obras, pero ya había transferido la redacción de proyectos y la licitación, dirección y recepción de las obras; y tampoco tendrá que pronunciarse a partir de ahora sobre los cambios y demás incidencias, revisiones de precios y certificaciones finales de otra); y la firma de un Convenio marco en materia estadística.

En fin, dentro de los acuerdos alcanzados, también habría que reseñar dentro de este mismo grupo que, por Real Decreto 1550/2009, de 9 de octubre, se ampliaron las funciones y servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de conservación de la naturaleza, para que en lo sucesivo la Comunidad Autónoma asuma la gestión de los cuatro parques nacionales ubicados en el archipiélago (Teide, Timanfaya, Caldera de Taburiente y Garajonay), lo que incluye la aprobación y ejecución de sus planes de gestión, la determinación de la composición del patronato, su régimen interno de funcionamiento y el nombramiento de su presidente; sin perjuicio de la competencia estatal para elaborar el plan director de la red de parques naciona-

les, su seguimiento y evaluación, el desarrollo y financiación de las actuaciones comunes de la red, y la propuesta de los instrumentos de cooperación requeridos para la consecución de los objetivos de los parques nacionales, así como el apoyo para la aplicación de los mecanismos necesarios para suprimir los usos declarados con carácter básico como incompatibles con los objetivos de la red.

Ya situados en el ámbito de las Cortes Generales, tuvo lugar inicialmente un desencuentro con motivo de la nueva Lotraca (Ley de Transferencias a Canarias, que planteaba trasferencias a la Comunidad Autónoma en materias como puertos y aeropuertos, extranjería, sanidad exterior y transporte aéreo interinsular), iniciativa tramitada como Proposición de Ley remitida desde la propia Comunidad Autónoma al tiempo que se remitió la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía, pero del que había quedado descolgada, cuando con posterioridad esta última se retiraría. Dicha Proposición de Ley había quedado, por tanto, pendiente: presentada en su día por el pacto alcanzado entonces entre CC y PSOE en Canarias, este último partido vino ahora a expresar su rechazo en una especie de viraje de última hora, porque incluso su representante autonómico había anunciado inicialmente apoyo; y el PP, por su parte, que había levantado ciertas expectativas acerca de un cambio en su posición inicial a partir de su condición de nuevo socio de Gobierno en Canarias, también terminó situándose al final en la misma línea; por lo que, en definitiva, de haberse podido llegar al acuerdo, éste terminó truncado.

Pero fue, al fin y al cabo, en el seno del Parlamento donde empezó a vislumbrarse la apertura de una nueva etapa de relaciones que después habría de confirmarse en distintos foros. Como primera iniciativa reveladora de este nuevo clima de entendimiento de relaciones entre CC y PSOE en el Congreso de los Diputados, que sin duda supera con creces a las que de modo puramente coyuntural habían podido cristalizar en algún caso concreto con anterioridad, figura el apoyo del partido del gobierno en el Estado a una moción presentada por CC, y previamente acordada con aquél, que incluía un paquete de medidas económicas con vistas a atajar los efectos de la crisis en Canarias y frenar la caída de empleo en la islas. Hasta 18 medidas contempla el texto de la moción: ayudas al sector agrícola, turístico y de la construcción; compromiso para la adaptación del REF; y acciones concretas, como reducción de las tasas aeroportuarias, ampliación de la financiación del ICO, ampliación de los concursos en infraestructuras, plan de renovación de infraestructuras turísticas, promoción del turismo en mercados europeos, etc.

En el curso de las negociaciones para la reformulación de la financiación autonómica, también se produjo un importante acuerdo, del que resulta un incremento para Canarias de 450 millones de euros. Se asume así la denominada «deuda histórica», al menos, en punto a equiparar la inversión en el archipiélago a la media nacional y a las retenciones efectuadas por el Estado para compensar la liquidación de un antiguo impuesto estatal: queda fuera en cambio el tercero de los pilares sobre los que se sustentaba la supuesta «deuda histórica», esto es, el incremento de la población en el archipiélago en el último decenio. En todo caso, las cantidades previstas, que desde otras interpretaciones rondarían los 520 millones (porque lo que corresponde a la compensación del extinto impuesto no debería quedar fuera del cómputo, a juicio de algunos), llegaría de forma escalonada.

En este clima de excelentes relaciones bilaterales, se convoca a finales de junio una cumbre Canarias-Estado en el archipiélago, con la presencia de un grupo importante de ministros en compañía del Presidente del Gobierno. Entre otros acuerdos, se concretan el plan de renovación turística (100 millones de euros), la integración de las islas en el Programa Turismo Senior Europa (2,5), la dotación de 40.000 plazas adicionales al programa de vacaciones para mayores (4), la realización de una campaña publicitaria conjunta para la promoción exterior (10), un programa de reindustrialización (9), el fomento de parques eólicos, la terminación de las obras del proyecto de suministro eléctrico global renovable en El Hierro, ayudas el ahorro energético (7), participación en un programa de apoyo a la innovación de pequeñas y medianas empresas (14,2), la revisión del convenio de carreteras, la firma de un nuevo convenio de trenes, la constitución de un grupo de trabajo para la renovación del REF, etc.

Todavía, sin embargo, quedaba por dar el paso más importante en esta dirección, la celebración de un Consejo de Ministros en Canarias en octubre, con una agenda de asuntos, además, exclusivamente dispuesto para abordar los problemas del archipiélago. El conjunto de medidas aprobadas ha recibido la denominación de Plan Canarias. Se estructura en cinco ejes: reequilibrio de la estructura económica con criterios sostenibles, mejora del empleo y de la protección social, impulso a las infraestructuras, y constitución de una plataforma para África y América Latina desde la Unión Europea. Las inversiones consiguientes se prolongarían por diez años. Ha venido precedido de cuatro meses de trabajo y más de 50 reuniones de la comisión interministerial creada al efecto: el objetivo último es el destino de 25.000 millones de euros durante la totalidad del plazo expresado, para situar a Canarias en le media nacional (los primeros 10.000 habrán de llegar en los próximos cuatro años). Las primeras medidas se aprobaron ya en el propio Consejo de Ministros y se formalizan en 290 millones de inversión: turismo y medio ambiente, transportes e infraestructuras, forman en efecto los ejes de un plan del que, a pesar de lo abultado de las cifras apuntadas, también se ha afirmado que constituye mera expresión de las previsiones ya contraídas con anterioridad y que en realidad poco nuevo aportan.

Inmediata respuesta al Plan Canarias ha sido el decisivo apoyo de CC a los presupuestos generales del Estado para 2010, que tuvieron que enfrentarse a cinco enmiendas a la totalidad y que al final han salido por una exigua mayoría. Un documento, por lo demás, cuyas cifras tampoco eran excesivamente buenas para Canarias al principio (si bien se reduce la compensación por el extinto ITE en 245 millones de euros, dato en el que sin embargo influye también la menor recaudación del IGIC): sigue sin alcanzarse por mucho la medida estatal en inversión directa; aunque la financiación de los convenios en infraestructuras vuelve a servir para equilibrar las cuentas. Producto de las negociaciones políticas que se formalizaron en 16 enmiendas conjuntas, se añadieron 67 millones de euros a las partidas canarias.

Pero las contrapartidas no terminan aquí, sino que se proyectan en otras iniciativas legislativas, algunas de la ellas ya culminadas este año y otras que lo harán en el siguiente. Entre las primeras cabría mencionar, en primer término, la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de noviembre, que ha procedido a una sustancial reforma de la normativa vigente en materia de extranjería (Ley Orgánica 4/2000). En

este asunto, por vez primera, la Comunidad Autónoma había promovido la devolución de una competencia propia, para que el Estado asumieran la tutela de los menores inmigrantes llegados irregularmente (distinguiendo a éstos de los menores en desamparo residentes). Sin determinar quedaba el mecanismo concreto para formalizar la devolución, que podía llegar a constituir según algunos una especie de «conflicto de competencias a la inversa». Pero este principio de desencuentro se recondujo con la tramitación del proyecto legislativo antes mencionado: merced a una enmienda conjunta, se implica de forma mucho más directa al Estado para las Comunidades Autónomas puedan asumir la tutela de los menores inmigrantes trasladados de otras regiones (art. 35, en particular, apartados 11 y 12).

Y, asimismo, el grupo de normas económicas y financieras requeridas para la puesta en marcha de la financiación autonómica: Ley 22/2009, de 18 de diciembre (sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común), Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre (LOFCA) y Ley 23/2009, de 18 de diciembre (Fondo de compensación interterritorial). Aunque se había alcanzado un cierto acuerdo en verano con ocasión de la negociación de la financiación autonómica, surgieron ciertas discrepancias en la preparación de los textos legislativos encargados de llevarla a efecto, en particular, porque, si bien se tomaba en consideración la «peculiar estructura» tributaria de Canarias se disponía después la distribución homogénea de los nuevos fondos previstos de convergencia autonómica (competitividad y cooperación). Merced a una enmienda pactada, se dio nueva redacción a la disposición adicional segunda de la Ley 22/2009, que quedó finalmente así: «En relación con la Comunidad Autónoma de Canarias, tanto la determinación de los recursos financieros del sistema en el año base, de su capacidad tributaria, de la trasferencia del fondo de garantía de servicios públicos fundamentales y de su fondo de suficiencia global, así como la participación en los fondos de convergencia autonómica y el régimen de cesión de tributos, se realizarán respetando lo establecido en su peculiar régimen económico y fiscal, establecido en las leyes integrantes del régimen económico y fiscal de Canarias y sus normas de desarrollo, Dicho régimen fiscal tradicional otorga una menor presión fiscal en el territorio canario y sanciona la imposibilidad de compensación o de reducción del volumen de gasto corriente o de capital del Estado por esta causa. En relación con el fondo de competitividad, previsto en el art. 23 de esta Ley, en el caso de la Comunidad Autónoma de Canarias, para determinar el cumplimiento del objetivo del fondo de competitividad, recogido en el apartado 5 del citado artículo, respetando su menor presión fiscal, se calculará su capacidad fiscal y su financiación per cápita de acuerdo con las definiciones contenidas en el apartado 3 del citado art. 23, teniendo en cuenta la participación en los recursos derivados del régimen económico y fiscal de Canarias que, de acuerdo con la normativa específica aplicable corresponda a la Administración de la Comunidad Autónoma a través del IGIC, AIEM, IEDMT, la recaudación del impuesto sobre derivados del petróleo y del recargo del IGUC tabaco rubio y la compensación IGTE correspondiente a la Comunidad». Esta Ley, por otra parte, aumenta asimismo la capacidad autonómica sobre los tipos del IGC y AIEM (disposición adicional octava), entre otros aspectos (también sobre exenciones en operaciones interiores), en los términos previamente consentidos por el Parlamento de Canarias a través del informe que resulta preceptivo evacuar para toda

modificación del REF. La Ley Orgánica 3/2009 se modifica igualmente para reforzar todo este planteamiento. Su disposición adicional cuarta queda redactada como sigue: «La actividad financiera y tributaria del archipiélago canario se regulará teniendo en cuenta su peculiar régimen económico y fiscal. La Comunidad Autónoma de Canarias, como consecuencia de su peculiar régimen económico y fiscal en este territorio, es titular de los rendimientos derivados de este régimen, en los términos establecidos en la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del régimen económico y fiscal de Canarias, en la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del régimen económico y fiscal de Canarias y demás legislación actualmente en vigor» (también la disposición adicional sexta se refiere singularmente a Canarias, para transferir a la Comunidad Autónoma las competencias para resolver las reclamaciones económica administrativas en materia de aplicación de los tributos y la potestad sancionadora, en relación con los tributos del REF). La Ley 23/2009, por último, se desgaja de la Ley 22/09, porque, por estar relacionada con los fondos, corresponde al Senado la prioridad en su tramitación (la única modificación dispuesta por ella concierne también a Canarias: art. 2.1 c): «Adicionalmente, con el 1 por ciento de la cantidad determinada en la letra a) anterior, siendo este último porcentaje la cantidad que se adiciona en función de la variable "región ultraperiférica"».

Más allá de estos textos, la reforma de la legislación portuaria también viene pactada y mantiene el sistema de bonificaciones de las tasas (en contra del criterio inicial del proyecto). Y está proyectado en fin que el pacto político se extienda a otras iniciativas legislativas relevantes: así, entre otras, la ley de economía sostenible (y la audiovisual).

Ya en el cierre de este ejercicio, junto a la aprobación de los textos financieros a que antes se hizo mención, conviene en último término dejar anotado que, con ocasión de la celebración de la IV Conferencia de Presidentes, la Comunidad Autónoma de Canarias se esforzó por propiciar puntos de encuentro a la vista de la crisis para favorecer el empleo, aunque dicha conferencia terminara sin acuerdo, como es sabido (en todo caso, Canarias votó a favor del documento del Gobierno, lo mismo que Cantabria y Navarra, entre las Comunidades no socialistas).

Relaciones entre Canarias y el exterior (en particular, la Unión Europea)

Pocas novedades relevantes cabe agregar en este apartado, en espera de que terminen de madurar las reflexiones acerca del alcance de una posible reforma del REF, con vistas a activar la economía del archipiélago, en franca recesión, incluso más allá de los factores de índole coyuntural. Se acerca, por otro lado, la fecha de 2013, que abrirá una nueva etapa en tanto que para entonces deberá estar despejado el panorama de las nuevas perspectivas financieras de la Unión Europea para el próximo septenio, lo que exige la preparación de las reformas proyectadas con antelación suficiente.

Al margen de este ámbito, cabría resaltar la iniciativa del Gobierno (un «paso preliminar») para optar a la ampliación de la plataforma continental al oeste de las islas Canarias, así como a «los derechos de España sobre ella definidos en la Convención de la ONNU sobre los derechos del mar», iniciativa que, de pros-

perar, extendería el espacio marítimo en 206.000 Km^2; y que se formuló el pasado 8 de mayo ante la ONU en coordinación con Portugal.

En fin, no ha habido tiempo suficiente para calibrar las consecuencias de la crisis con Marruecos, que resultan del último contencioso surgido por la huelga de hambre sostenida por una importante activista saharaui de los derechos humanos en un aeropuerto isleño. En todo caso, su vuelta a casa ha coincidido con la aprobación por la Unión Europea de un importante acuerdo de medidas de apoyo a la introducción de los productos agrícolas de Marruecos en dicho ámbito. Ha de tenerse presente, sin embargo, su condición de socio preferente de la Unión Europea, por lo que esta iniciativa, probablemente, se habría consumado asimismo de un modo u otro.

Composición del Parlamento por Grupos Parlamentarios

Grupo Parlamentario Socialista Canario: 26

Grupo Parlamentario Coalición Canaria (CC): 19

Grupo Parlamentario Popular: 15

Durante 2009 han causado baja los siguientes diputados en la fecha que se indica:

Juan Ramón Rodríguez-Drincourt Álvarez, del G.P.S.C., con fecha 21/9/2009, siendo sustituido por María Belén Monzón Hernández, integrada en el G.P.S.C. y con alta el 7/10/2009.

Estructura del Gobierno

Presidente: Excmo. Sr. D. Paulino Rivero Baute (CC)

Vicepresidenta: Excmo. Sr. D. José Manuel Soria López (PP)

Número de Consejerías: 10

Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad: Excmo. Sr. D. José Miguel Ruano León (CC)

Consejería de Economía y Hacienda: Excmo. Sr. D. José Manuel Soria López (PP)

Consejería de Obras Públicas y Transportes: Excmo. Sr. D. Juan Ramón Hernández Gómez (CC)

Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación: Excma. Sra. Dª. María del Pilar Merino Troncoso (PP)

Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes: Excma. Sra. Dª. Milagros Luis Brito (CC)

Consejería de Bienestar Social, Juventud y Vivienda: Excma. Sra. Dª. Inés Nieves Rojas de León (CC)

Consejería de Sanidad: Excma. Sra. Dª. María Mercedes Roldós Caballero (PP)

Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial: Excmo. Sr. D. Domingo Berriel Martínez (CC)

Consejería de Empleo, Industria y Comercio: Excmo. Sr. D. Jorge Marín Rodríguez Díaz (CC)

Consejería de Turismo: Excma. Sra. Dª. Rita María Martín Pérez (PP)

Tipo de Gobierno

Gobierno de coalición entre Coalición Canaria y Partido Popular

Partidos y número de diputados que le apoyan

Coalición Canaria (19 Diputados) y Partido Popular (15 Diputados)

Composición del Gobierno

CC: Presidente y 6 Consejerías

PP: Vicepresidente y 4 Consejerías

Investidura, mociones de censura, cuestiones de confianza y otras

Investidura

No se han presentado iniciativas de este tipo

Mociones de censura

No se han presentado iniciativas de este tipo

Cuestiones de Confianza

No se han presentado iniciativas de este tipo

Declaraciones Institucionale

Presentadas: 5

Aprobadas: 5

* 7L/DI-0009 La situación en Gaza.

Fecha de alta: 14/1/2009

7L/DI-0010 Apoyo a la candidatura de Canarias para albergar, en 2023, la Exposición Internacional «Islas en el mundo». Fecha de alta: 21/10/2009

7L/DI-0011 El Día Mundial de la Diabetes. Fecha de alta: 11/11/2009

7L/DI-0012 Contra la «Violencia de Género». Fecha de alta: 25/11/2009

7L/DI-0013 De apoyo a Aminatou Haidar. Fecha de alta: 25/11/2009

Propuestas de reforma del Estatuto de Autonomía

No se han presentado iniciativas de este tipo

Proyectos de Ley

Presentados: 9

Pendientes de ejercicios anteriores: 5

Tipo de finalización

No finalizados: 4

Aprobados: 10

Proposiciones de Ley, Proposiciones de Ley a iniciativa de los Cabildos Insulares, Proposiciones de Ley de Iniciativa Popular, Proposiciones de Ley para su tramitación ante las Cortes Generales:

Proposiciones de Ley

Presentadas 7

Pendientes de ejercicios anteriores 2

Tipo de finalización

Aprobadas 3

No finalizadas 6

Proposiciones de Ley a iniciativa de los Cabildos Insulares

Presentadas 0

Pendientes de ejercicios anteriores 1

Tipo de finalización

No finalizadas 1

Proposiciones de Ley de Iniciativa Popular

Presentadas 0

Pendientes de ejercicios anteriores 2

Tipo de finalización

Rechazada 1

Aprobadas 1

Pendientes para ejercicios posteriores 0

Proposiciones de Ley para su tramitación ante las Cortes Generales

No se han presentado iniciativas de este tipo.

(La iniciativa que se encontraba pendiente de tramitación ante las Cortes Generales –Proposición de Ley Orgánica de Transferencias Complementarias a Canarias– promovida en la anterior legislatura del Parlamento de Canarias fue rechazada por el Pleno del Congreso en sesión de 1 de junio de 2009)

Proposiciones no de Ley

Presentadas: 101

Pendientes de ejercicios anteriores: 25

Tipo de finalización

No finalizadas: 22

Aprobadas: 76

Rechazadas: 21

Retiradas: 7

Interpelaciones, mociones consecuencia de interpelaciones

Interpelaciones

Presentadas: 7

Pendientes de ejercicios anteriores: 2

Tipo de finalización

Debatidas: 8

No finalizadas: 1

Mociones consecuencia de Interpelación

Presentadas: 6

Pendientes de ejercicios anteriores: 1

Tipo de finalización

No finalizadas: 0

Aprobadas: 1

Rechazadas: 6

Preguntas con respuesta oral (ante Pleno y ante Comisión), preguntas con respuesta por escrito:

Preguntas con respuesta oral ante el Pleno

Presentadas: 502

Pendientes de ejercicios anteriores: 42

Tipo de finalización

No finalizadas: 68

Contestadas: 460

Retiradas: 9

Decaídas: 6

Cambiadas de calificación: 1

Preguntas con respuesta oral ante Comisión

Presentadas: 471

Pendientes de ejercicios anteriores: 68

Tipo de finalización

No finalizadas: 122

Contestadas: 390

Retiradas: 21

Decaídas: 3

Cambiadas de calificación: 3

Preguntas con respuesta por escrito

Presentadas 1.513

Pendientes de ejercicios anteriores 229

Tipo de finalización

No finalizadas: 281

Contestadas: 1.441

Retiradas: 7

Decaídas: 1

Rechazadas: 12

Comparecencias del Gobierno

Presentadas: 405

Pendientes de ejercicios anteriores: 69

Tipo de finalización

No finalizadas: 218

Debatidas: 242

Retiradas: 14

Solicitudes de comisiones de investigación

Presentadas: 0

Pendientes de ejercicios anteriores: 1

Tipo de finalización

Rechazadas: 1

(Se trataba de la propuesta para esclarecer los hechos y actuaciones relativas a la concesión de explotación minera a favor de la empresa Canteras Cabo Verde SA, en Montañetas de Tebeto, Fuerteventura.)

Reforma del Reglamento

Presentadas: 0

Pendientes de ejercicios anteriores: 1

Tipo de finalización

Aprobadas: 1

La Reforma del Reglamento fue aprobada en sesión plenaria de fecha 8 de julio de 2009, publicándose en el Boletín Oficial del Parlamento Nº 218/2009 de 30 de julio y entrando en vigor el 1 de septiembre de 2009.

El Texto Refundido fue publicado Boletín Oficial del Parlamento Nº 287/2009 de 26 de octubre.

Reforma de las normas de Gobierno Interior

No se presentaron iniciativas de este tipo

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

La Mesa aprobó con fecha 28 de julio de 2009 aprobó con motivo de la entrada en vigor de la reforma del Reglamento normas sobre el cómputo de plazos de iniciativas parlamentarias en trámite (Boletín Oficial del Parlamento núm. 221/2009, de 31 de julio).

Otras iniciativas

Comisiones de estudio

Solicitudes de creación presentadas: 1

Solicitadas en ejercicios anteriores: 1

Creadas y en funcionamiento sin haber ultimado sus trabajos: 1

Pendientes de decisión del Pleno sobre su creación: 1

(La Comisión en marcha es la que estudia el caso de los niños desaparecidos en Canarias y la pendiente de decisión en cuanto a su creación es la de estudio del Sector Primario en Canarias).

Subcomisiones

Solicitudes de creación presentadas: 0

Creadas en ejercicios anteriores: 1

No finalizadas: 1

(No ha finalizado sus trabajos la Subcomisión creada para elaborar un Informe sobre el trabajo realizado por las Universidades de La Laguna y de Las Palmas de Gran Canaria sobre la situación de la inmigración en Canarias).

CANTABRIA

Luis Martín Rebollo

Introducción

El dato más importante de lo sucedido en el año 2009 como ya adelantaba en un *Informe* anterior y, por lo demás, resulta una constatación generalizada, no tiene que ver con lo institucional o lo político sino con la situación económica. La crisis se ha instalado, como en todo el país, y ese dato condiciona de alguna manera algunas políticas, plantea el siempre complejo problema de su financiación y obliga a preguntarse por la deuda real, buena parte de la cual es –de nuevo como en muchas otras Administraciones– extrapresupuestaria, articulada en la época de bonanza a través de empresas de régimen privado y capital público, lo que plantea, en primer lugar, la cuestión de su conocimiento y cuantificación. Es ése seguramente un tema general que en estos momentos críticos adquiere un significado relevante porque incide en la imagen exterior de España y dificulta la adopción de políticas de contención proyectables hacia afuera puesto que, en ocasiones, cabe preguntarse si el Gobierno central conoce las dimensiones reales del problema y si tiene medios para imponer esas políticas o, al menos, para coordinar la actividad económica.

Pero no es un problema específico de la Comunidad Autónoma de Cantabria sino de todas. Lo adelanto aquí porque, en lo demás, la tónica general del año 2009 en lo institucional ha seguido las pautas de los últimos años en los que pocos elementos cabe destacar. No se trata de una conclusión crítica, antes al contrario. Como en el dicho popular, la ausencia de noticias son con frecuencia buenas noticias. En lo que nos atañe, significa que la dinámica administrativa funciona razonablemente bien, que no hay sobresaltos políticos o institucionales, que la autonomía se traduce en medidas de gestión y no necesariamente en normas y en leyes que luego no se aplican o cuyo seguimiento no se lleva a cabo por falta de medios o incluso de voluntad. Significa capacidad inversora, gestión, administración de los recursos. Porque la autonomía no se traduce necesariamente en leyes, ya digo, sino en medidas de todo tipo (sin excluir las normativas) tendentes a hacer reales y efectivos los postulados generales derivados de la Constitución y el Estatuto y los objetivos concretos ofertados a los ciudadanos en los programas electorales.

Desde el punto de vista político, un dato que puede resultar anecdótico pero que tiene gran repercusión es el protagonismo mediático del Presidente del Gobierno autónomo que no ha hecho más que crecer a lo largo de 2009. Declaraciones, entrevistas, participación en populares programas de radio o televisión, visitas en taxi a La Moncloa, obsequios de anchoas y otros productos propios de la región han contribuido en no poca medida a darle al Presidente Revilla una

proyección que no se corresponde seguramente con el peso demográfico, territorial o económico de la región. Han contribuido a conseguir lo que él mismo ha dicho de ese trabajo mediático: poner a Cantabria en el mapa. Y ciertamente lo ha conseguido, creo yo, a pesar de algunos excesos de populismo acaso evitables.

El liderazgo político es un valor importante y en el caso del Presidente cántabro no hay duda que ese liderazgo se ha ido afianzando con el tiempo. La cuestión está en saber si ello arrastra el protagonismo de su partido o no. Pero eso es un futurible que afecta a otras incógnitas como la de si repetirá o no en las elecciones de 2011.

Aunque no sea un baremo trasladable a otros ámbitos, me parece de interés, igual que se hizo en otros comicios, comparar los resultados de las elecciones europeas de junio de 2009 con los de las elecciones generales de marzo de 2008 y aun con los de las últimas autonómicas de 2007. No cabe extraer consecuencias directas pero sí, quizá, una simple aproximación de tendencias. Dejo aquí, pues, los datos sin más comentarios.

RESULTADOS ELECTORALES COMPARADOS 2007-2009
(ELECCIONES AUTONÓMICAS, GENERALES Y EUROPEAS)

PARTIDOS	EUROPEAS		GENERALES		AUTONÓMICAS	
	PARTICIPACIÓN 50,79%		PARTICIPACIÓN 76,38%		PARTICIPACIÓN 74%	
	VOTOS Y PORCENTAJES		VOTOS Y PORCENTAJES		VOTOS Y PORCENTAJES	
PP	125.621	50,72%	184.853	49,99%	143.610	41,52%
PRC	-	-	-	-	99.159	28,87%
PSOE	98.907	39,91%	161.279	43,61%	84.982	24,33%

FUENTE: Parlamento de Cantabria y Ministerio de Interior

Un acontecimiento con trascendencia política e incidencia en el Gobierno autónomo tuvo lugar en marzo. En dicho mes dimitió el Consejero de Industria (PSOE) al confirmarse su encausamiento por el TSJ en un proceso penal por hechos que sucedieron antes de que fuera nombrado miembro del Gobierno. Al dimitir dejó de ser aforado y, en tal situación, a final de año un Juzgado de lo penal le condenó a penas importantes (dos años y medio de cárcel y siete de inhabilitación) por un delito continuado de obstrucción a la justicia y otro de prevaricación. Los hechos se remontan a la época en la que el ex Consejero era Presidente de la Autoridad Portuaria y en tal condición despidió al responsable del

Departamento de Finanzas, al parecer como reacción a la decisión de éste de declarar a favor de un empleado en un juicio de carácter laboral relativo a su calificación profesional. En ambos casos (calificación profesional y despido) la jurisdicción laboral se pronunció a favor de los trabajadores. La sentencia penal no es firme pero contiene muy duros calificativos (así, habla de «afrentar, amedrantar y humillar», de «falta de competencia», de decisión «absolutamente injusta», de hecho «lamentable» y «penoso») que, según su texto, «evidencian un concepto de la empresa y de la administración pública de carácter patrimonial y privativo, como si ganar unas elecciones o pertenecer al partido vencedor de éstas legitimara para conculcar los principios básicos».

Ha habido otros supuestos de intervención judicial relacionados con personajes públicos pero ninguno hasta ahora con la relevancia directa del que se acaba de mencionar.

En el ámbito municipal destaca el caso del Ayuntamiento de Castro Urdiales donde aún colea, desde hace tiempo, un complejo episodio de imputaciones penales (prevaricación, tráfico de influencias...) que afecta al Alcalde (antiguo militante del PRC expulsado del partido y declarado tránsfuga por el pacto anticorrupción para el que en noviembre el fiscal solicitó la inhabilitación), y a algunos concejales o antiguos concejales, además de a otros técnicos, funcionarios y promotores y que, de alguna manera, salpica o ha salpicado a prácticamente todos los partidos. El asunto sigue pendiente de resolución judicial, aunque, como se indicó en otro *Informe* anterior, en el plano contable el Tribunal de Cuentas emitió en 2008 un informe realmente demoledor.

En otro orden de cosas del todo diferente hay que mencionar que el senador Luis Bárcenas (PP), fue imputado en el contexto de la llamada operación «Gürtel», aunque su relación con la Comunidad Autónoma es anecdótica puesto que se trata de un senador de los llamados «cuneros», sin relación personal conocida con Cantabria.

Otras actuaciones penales se han producido en relación con dos Consejeros del PRC. En los dos casos se trataba de querellas presentada por particulares en el contexto de actuaciones administrativas. Y en los dos casos el procedimiento penal no ha prosperado. En uno de ellos la querella fue rechazada pronto. En el otro, el sobreseimiento se ha producido (ya en 2010) tras una larga serie de actuaciones procesales llevadas a cabo a lo largo de 2009 con la dura carga mediática que para un personaje público supone su presencia en los juzgados.

Son todos ellos supuestos muy distintos, que hay que reflejar no obstante aquí por su incidencia institucional, pero que tienen, como digo, una muy diferente proyección que es preciso también deslindar. De todas formas, y con carácter muy general, una reflexión se impone. Sin perjuicio, claro es, de la actuación de los jueces penales cuando sea pertinente, la apelación indiscriminada al Derecho penal como única solución a los problemas políticos o de gestión pone de manifiesto la inadecuación de otras herramientas y soluciones menos traumáticas, sean esas herramientas las propias de la vida social y partidaria, de la vida política en definitiva, sean de la jurisdicción en principio llamada a resolver las controversias con los poderes públicos, la jurisdicción contencioso-administrativa cuyo mayor defecto es, hoy por hoy, seguramente, la lentitud.

En el plano institucional se le dio gran relieve a la reunión («Cumbre» la denominó la prensa) entre el Presidente de Cantabria y el de la vecina del País Vasco, que tuvo lugar en la localidad de Comillas en el mes de julio. Era la primera vez que ambas Comunidades Autónomas llevaban a cabo una reunión formal de sus órganos de gobierno (acudieron buena parte de los Consejeros de ambas Comunidades). En dicha reunión se firmó un llamado «Protocolo de colaboración» en el que se hace referencia genérica y se declara la voluntad de cooperar en diversos ámbitos materiales, pero en particular en materia de protección civil, infraestructuras, sanidad, biodiversidad o protección del Camino de Santiago. Es obvio que no se trata de un Convenio de colaboración de los contemplados en el art. 145 CE, para los que, como es sabido, se exige una tramitación compleja que incluye la intervención parlamentaria. El texto suscrito se limita a establecer pautas de orientación política y a fijar un marco general, como señala el art. 6.4 de la Ley 30/1992 para los acuerdos de este tipo entre el Estado y las Comunidades Autónomas y que allí se denominan también «Protocolos generales». Pero aunque la realidad rebaje un tanto las expectativas mediáticas no deja de ser significativa la firma y el encuentro como símbolo de normalización institucional y de voluntad de colaboración al más alto nivel (porque otro tipo de colaboraciones concretas siempre han existido).

Ese anuncio de colaboración no impide el desacuerdo con el llamado «blindaje foral», asunto que se planteó, aunque sin conclusiones definitivas (la decisión de no recurrir la reforma legal ha sido posterior) en el debate sobre la orientación política de la región que tuvo lugar en el mes de junio.

En el debate citado en el punto anterior surgió de nuevo el tema de la reforma estatutaria. El Presidente, amparado en la propuesta de su partido que le urgía a la reforma, dijo que era una cuestión «prioritaria», que se trataba de una cuestión «clave de la igualdad», que tenía que ser por consenso. Pero el consenso no llegó, puesto que la correspondiente propuesta se aprobó sin los votos del PP. Da por tanto la impresión de que, aunque todos hablan de reformas del Estatuto, nadie tiene demasiada prisa y que, más allá de algunas declaraciones, las cosas no han cambiado demasiado respecto del año anterior.

Lo que sí se planteó en esa ocasión fue el tema de la financiación autonómica (cuyo modelo Cantabria aceptó después) o la creación de una figura contemplada en el actual Estatuto (art. 16) pero que no ha sido desarrollada mediante la correspondiente ley (que precisa, además, una mayoría de tres quintos). Me refiero a la institución del Defensor del Pueblo, cuya creación, al parecer, sí se pretende impulsar. Sería la penúltima institución que falta del actual Estatuto. La que queda (cuyo desarrollo también requiere una ley aprobada por mayoría de tres quintos) es el Consejo Jurídico Consultivo (art. 38), cuya creación no parece estar de momento en la agenda del Gobierno, ni de los Grupos parlamentarios. Cantabria es, en efecto, en la actualidad, la única comunidad autónoma que no posee Consejo Consultivo. Esa constatación no es necesariamente negativa como una lectura precipitada pudiera dar a entender. Y ello por una razón práctica muy sencilla. Porque, junto con el Gobierno de la Nación, en la actualidad es el único «cliente» del Consejo de Estado, lo que hace que reciba en tiempos breves los dictámenes e informes que de forma obligada algunas normas exigen.

Queda un asunto que comenzó en 2007, siguió muy vivo en 2008, ha continuado a lo largo de 2009 y previsiblemente perdurará en 2010. Me refiero a la cuestión de las numerosas Sentencias del TSJ (algunas reiteradas después por el TS) que anulan licencias, planes o estudios de detalle y ordenan el derribo de lo ilegalmente edificado, sin perjuicio de condenar en algunos casos al pago de indemnizaciones en vía de responsabilidad. Pues bien, con motivo de esas Sentencias que, como ya dije en un *Informe* anterior, afectan a más de 500 viviendas situadas, sobre todo, en los municipios de Arnuero (144 viviendas), Argoños (246), Miengo (110 viviendas) y Piélagos (65 viviendas), se ha constituido una Comisión de afectados que ha llevado a cabo numerosas actividades, manifestaciones y campañas de prensa hasta llegar a la Comisión de peticiones del Parlamento europeo. Como resultado de esas actividades la Comisión consiguió en su día que el Parlamento de Cantabria aprobara, por unanimidad, una resolución en la que se instaba al Gobierno a buscar soluciones. Consecuencia de esa resolución fue el Plan que en esa dirección aprobó a finales de 2008 la Consejería de Obras Públicas, Ordenación del Territorio, Vivienda y Urbanismo; Plan que –dice– «no pretende ser, en modo alguno, un intento de incumplir las Sentencias», pero en el que, tras una descripción de los distintos supuestos, se apunta a la reforma del planeamiento como posible vía de solución en algunos casos, no en todos. La cuestión sigue presente y viva, como digo, a finales de año. Los tribunales apremian, los afectados arrecian sus protestas, los ayuntamientos afirman que no pueden hacer nada y que no tienen dinero para subvenir a las indemnizaciones (que, por lo demás, no solucionan nada) y desde la Consejería más directamente interesada se ha sugerido incluso, aunque sin mayores detalles, una «solución legislativa». El hecho cierto es que, en medio de la crisis y del fin de la época del urbanismo desaforado hay un problema que afecta a mucha gente entre la que se dan todo tipo de situaciones; desde los adquirieron una segunda vivienda sabedores de su situación (la pendencia de un recurso) hasta quienes compraron las casas como vivienda habitual y de buena fe y se encontraron luego que habían comprado un problema. De todo ello hay que sacar para el futuro consecuencias y conclusiones operativas y, entre ellas, además de las estrictamente formales, no resultaría seguramente impertinente la creación de registros administrativos de fácil acceso, incluso por vía telemática, que permitieran a los potenciales compradores consultar cualquier recurso que estuviera pendiente en el que se pretendiera la nulidad de cualquier acto administrativo y que pudiera concluir con una sentencia que conllevara la orden de derribo. De manera que los eventuales compradores pudieran consultar todos esos datos y no sólo los que de forma obligada constan en el Registro de la propiedad.

Cabe aludir, ya en forma esquemática, a la aprobación de diversos planes de importancia destacada en la vida cotidiana como el nuevo Plan de Vivienda (una vez firmado el mayo el correspondiente Convenio con el Estado), el Plan de Carreteras, el levantamiento por la Unión Europea de la veda de la anchos después de cinco temporadas de cierre de los caladeros y lo que eso significa desde el punto de vista económico. Y la regulación de los Planes eólicos, a los que me refiero más adelante en la parte dedicada a la actividad reglamentaria.

Resta por decir, por último, que en noviembre murió el segundo Presidente de Cantabria (1984-1987), Angel Diaz de Entresotos (AP), que accedió al cargo

como consecuencia de la crisis interna que se planteó en el seno de llamada Coalición Democrática y que propició la dimisión de José Antonio Rodríguez, su antecesor. Permaneció como Presidente hasta las elecciones de 1987 de las que salió su sucesor, J. Hormaechea.

Actividad normativa: leyes

La actividad legislativa del año 2009 ha sido menor que la del año anterior. Frente a las 9 leyes de 2008 este año pasado se han aprobado seis y solamente una o, a lo sumo, dos con proyección externa, es decir, con contenidos materiales sustantivos de incidencia social. Más o menos lo mismo que en 2008 cuando la única ley sustantiva de importancia fue la Ley de Educación. Pero esta constatación, que pudiera ser observada con carácter crítico, a mi juicio no lo es. Gobernar no significa necesariamente legislar. Es más, en ocasiones legislar puede ser el pretexto para no gobernar, para no gestionar, para no aplicar una normativa no suficientemente explorada que no se ha mostrado inútil u obsoleta. La huida hacia adelante que en tantas ocasiones se observa en la trayectoria de algunas comunidades autónomas oculta a veces esa incapacidad gestora que trata de compensarse con una frenética actividad legiferante a partir del falso presupuesto de que lo que esté en el Boletín Oficial está, ineludiblemente, en la realidad. Nada más irreal y ejemplos los hay a montones, aunque aquí no quepa ahora desgranarlos.

En todo caso, y por lo que ahora importa, las leyes aprobadas por la Comunidad de Cantabria en 2009 han sido las siguientes:

– *Ley 1/2009 de 23 de febrero, por la que se modifica la Disposición Adicional 24 de la Ley 6/2007, de 27 diciembre, de Presupuestos Generales para el año 2008, relativa a la previsión de garantías en desarrollo de la Ley de Subvenciones.* Se trata de una ley de un solo artículo en el que se prevé la posibilidad de adelantar el pago de la totalidad de la cuantía de las subvenciones concedidas en régimen de concurrencia competitiva sin necesidad de constituir garantías a favor del órgano concedente, como se preveía con anterioridad, cuando se limitaba el citado adelanto sin garantías al 75% de la subvención concedida. «La actual coyuntura económica –dice el Preámbulo– hace difícil la obtención de garantías a los particulares y empresas beneficiarias de subvenciones», por lo que se justifica el pago anticipado del importe total de dichas subvenciones con independencia de que se haya seguido en su otorgamiento el procedimiento de concurrencia competitiva o el de concesión directa.

– *Ley 2/2009, de 3 de julio, de modificación de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo.* Es, quizá, la ley más importante del año 2009. Se trata de una ley que modifica la comúnmente llamada ley del suelo en un punto importante que afecta a la realidad social de la región: las construcciones en suelo rústico.

La regulación de las construcciones en suelo rústico se contemplaban hasta ahora, en efecto, en la citada Ley 2/2001 en términos muy restrictivos. La primitiva versión del Anteproyecto de Ley, de hace ahora diez años, preveía la posibilidad excepcional de algunas construcciones en suelo rústico, pero el texto se

endureció y rigidificó enormemente a su paso por el Parlamento. Nueve años después la Ley 2/2009 flexibiliza la posibilidad conforme a unos criterios que merece la pena glosar mínimamente. Para ello, es decir, para poder comparar lo que había previsto y lo que ahora se prevé es necesario referirse, aunque sea en esquema, a las iniciales previsiones del Anteproyecto del año 2000, a las opciones de la ley que han estado vigentes hasta ahora y, finalmente, a la Ley 2/2009. Una ley con sólo tres preceptos que se limitan a reformar los arts. 112, 113, 114 y 116 (o sea, 4 de los 9 que tiene la Sección correspondiente al suelo rústico), a añadir una nueva Disposición Adicional 5ª y una nueva Disposición Transitoria 11ª, a más de derogar la Transitoria 9ª. Tiene, además, dos Disposiciones Finales propias.

A) El régimen del suelo rústico en el Anteproyecto de Ley de 2000 pivotaba sobre una clasificación dual: suelo rústico de especial protección y suelo rústico de protección ordinaria.

En el primero, el régimen prohibitivo era rígido. El propio texto imponía las restricciones abriendo la puerta al planeamiento para que éste las pudiera, si acaso aumentar, no reducir. Y entre las prohibiciones absolutas estaban las construcciones y edificaciones para viviendas, con la única y limitada excepción de las viviendas de las personas que hubieran de vivir y vivieran real y permanentemente vinculadas a las explotaciones agrícolas o ganaderas, que sí se permitían, aunque observando también las mismas exigencias generales que se contemplaban para las construcciones permitidas en suelo rústico ordinario.

En este segundo tipo de suelos, es decir, el llamado suelo rústico de protección ordinaria, se admitían algunas limitadas posibilidades conforme a un régimen directamente contemplado en el Anteproyecto que los municipios no podrían hacer más permisivo, aunque sí más restrictivo. En todo caso, se imponía una exigencia para esta posibilidad: que hubiera Plan general (Plan general que, no obstante, se flexibilizaba y simplificaba mucho pudiendo caber en esa denominación tanto lo que antes eran Planes propiamente dichos como las antiguas Normas Subsidiarias, que desaparecen). En ausencia de Plan, no se permitía el suelo rústico de protección ordinaria; todo el suelo rústico sería de protección especial y, en consecuencia, sin más posibilidad edificatoria que la señalada en el párrafo anterior.

En el suelo rústico ordinario se admitía la vivienda aislada con limitaciones que el propio Anteproyecto contemplaba para evitar lo que sucedía antes: que esa posibilidad dependiera la discrecionalidad de la Comisión Regional de Urbanismo. En el documento que estoy rememorando se preveían unos mínimos objetivos de adaptación al ambiente y otros más precisos de superficie (5.000 metros cuadrados en el Anteproyecto; 2.500 en la ley), alturas, separaciones y otras exigencias complementadas también con algunas prescripciones específicas, como la prohibición de segregaciones y divisiones y el criterio general de que los propietarios no podrían exigir obras de urbanización y servicios urbanísticos. Todo ello como elementos mínimos de protección que el Plan siempre podría ampliar, no reducir.

La autorización de este tipo de viviendas correspondía a la Comisión Regional de Urbanismo en los municipios sin Plan y al propio Ayuntamiento cuando

hubiera Plan, pero con informe previo de la CRU, que sería vinculante cuando fuera negativo. El carácter excepcional de estas construcciones permitía no considerarlas como un derecho, lo que se traducía en: a) la posibilidad de autorizarlas, denegarlas o condicionarlas, b) en la exigencia de un convenio para el mantenimiento y conservación a cargo de los propietarios, y c) en atribuir la decisión definitiva o por vía de informe negativo a una Comisión Regional de Urbanismo con una composición más abierta y plural que la anterior.

B) El texto definitivo de la ley en su primitiva versión mantenía el mismo esquema, pero añadía algunas exigencias adicionales que, a mi juicio, complicaron e hicieron prácticamente inviable la posibilidad excepcional prevista. Y ya se sabe que cuando todo está prohibido y hay una cierta demanda y una cierta presión, incluso de los Ayuntamientos, la conclusión es que se buscan subterfugios o directamente la pura ilegalidad cuando sucede, además, que la Administración autonómica no posee medios propios para inspeccionar y vigilar su propia normativa, a pesar de que, por cierto, la Ley 2/2001 preveía la posibilidad de inspecciones por parte de la Administración autonómica.

¿Qué es lo que cambió en el texto definitivo? Lo que cambiaron fueron algunas previsiones derivadas de la inclusión de diversas enmiendas de la oposición asumidas por todos los grupos parlamentarios como consecuencia de un pacto que permitió aprobar la ley por unanimidad.

Las enmiendas que afectaban a este concreto asunto tenían como pretensión un bienintencionado propósito a partir de la mala experiencia anterior que, como dije, con la legislación estatal en la mano, había posibilitado que la CRU concediera autorizaciones para este tipo de construcciones en suelo rústico sin criterio objetivo de referencia, lo que había generado la idea de que, si se poseían ciertos metros, la construcción era una derecho.

El cambio fundamental se contemplaba en el art. 113.2 según el cual la posibilidad de la vivienda unifamiliar aislada se hacía depender del planeamiento territorial: («...sólo podrán autorizarse viviendas aisladas de carácter unifamiliar cuando así se contemple expresamente en el planeamiento territorial»). Sería ese planeamiento el que debería prever las determinaciones procedentes en materia de alturas, ocupación, superficie y otras análogas, a las que habría que estar (además de a las directamente contenidas en la ley), salvo que el planeamiento urbanístico contemplara otras más limitativas.

Hacer depender la posibilidad mencionada del planeamiento territorial era hacerlo depender del Plan de Ordenación Territorial. Y aunque, al referirse expresamente al PROT, la ley hablaba de Plan o Planes y flexibilizaba su contenido en función del territorio, la realidad es que la práctica acabó sobreentendiendo que no había más que «*el*» Plan de Ordenación Territorial, «*un*» único y concreto documento que, así entendido y referido a toda la Comunidad, era de difícil elaboración como la experiencia ha demostrado: nueve años después todavía no se ha aprobado.

En tales circunstancias adquiría importancia la transitoriedad. Esto es, qué hacer hasta que se aprobara el citado PROT. Y una de las enmiendas aprobadas, plasmada en la Disposición Transitoria, autorizaba al Gobierno a aprobar uno o

varios planes especiales «de protección del medio rural». Añadiendo que en tanto se aprobaran dichos Planes quedarían «prohibidas cualesquiera construcciones de viviendas unifamiliares», a excepción de las viviendas del agricultor vinculadas a la explotación agrícola o ganadera de que se tratara o las autorizadas por la CRU «con anterioridad al 5 de julio de 2001» (inciso añadido por Ley 9/2001, de 22 diciembre y que aclara el momento de la prohibición: el día siguiente de la publicación de la ley en el Boletín Oficial).

Pero tales Planes especiales tampoco llegaron. Y eso es lo que explica la Ley 2/2009 que estoy ahora glosando, para cuya cabal comprensión era necesario hacer las consideraciones precedentes.

C) La Ley 2/2009 justifica su existencia en su Preámbulo en el que explica que «una de las cuestiones que ha tenido especial significación, no exenta de polémica, es la de las actuaciones en el suelo rústico, cuyas posibilidades se encuentran muy limitadas con la redacción actual de la ley, algunas directamente y otras por su remisión a la aprobación del Plan Regional de Ordenación del Territorio, cuya complejidad y procedimiento hacen imposible una rápida tramitación». Se pretende, pues, una cierta rectificación en la orientación de la versión última Ley 2/2001 con la pretensión de flexibilizar un tanto sus contenidos.

La Ley 2/2009, en efecto, parte de una resolución del Parlamento de Cantabria de 26 de junio de 2008 en la que se instaba al Gobierno «la aprobación de los instrumentos urbanísticos necesarios tendentes a desbloquear y regular la construcción y rehabilitación de viviendas unifamiliares e instalaciones vinculadas a ocio y turismo rural en suelo rústico o no urbanizable, a la mayor urgencia posible».

Para ampliar las posibilidades de construcción de viviendas en el suelo rústico, se adoptan, en esencia, dos tipos de previsiones. De un lado, se amplían las posibilidades edificatorias en el suelo rústico de especial protección y, de otro, se contemplan intervenciones adicionales en el suelo rústico de protección ordinaria. Veámoslo.

a) En el suelo rústico de especial protección, además de la vivienda del agricultor o ganadero que viva realmente en dicha vivienda vinculada a la explotación, se van a permitir obras de «reestructuración, renovación y reforma de edificaciones preexistentes, que no estén fuera de ordenación, para ser destinadas a usos autorizados (...) así como a uso residencial». Esa posibilidad se hace depender de la inclusión de las edificaciones preexistentes en un Catálogo de Edificaciones en Suelo Rústico que debe elaborar el Ayuntamiento, en el que se incluirán las edificaciones con una superficie construida no inferior a 50 metros cuadrados y en el que se pueden prever ampliaciones de hasta un 10% de la superficie construida.

b) En el suelo rústico de protección ordinaria, las posibilidades edificatorias se amplían igualmente, distinguiendo dentro de dicho suelo dos situaciones.

De un lado, los casos de «terrenos próximos a los suelos urbanos o de núcleos tradicionales y que vengan reflejados en el planeamiento territorial o urbanístico», supuesto en el que caben viviendas aisladas de carácter unifamiliar, «así como pequeñas instalaciones vinculadas a actividades artesanales, de ocio y turis-

mo rural». La parcela mínima se reduce a 2.000 metros; reducción que se justifica porque de esa manera se recupera «una unidad tradicional en nuestro pasado normativo» (¡). En los municipios que ya tengan Plan general o viejas Normas Subsidiarias (concepto éste que desapareció en la Ley 2/2001, pero trae causa de la normativa anterior) esta posibilidad se hace depender de un Plan especial de suelo rústico, que aprueba finalmente la Comisión Regional de Urbanismo.

Por otra parte, estará el resto del suelo rústico (esto es, el no cercano al suelo urbano) donde podrán autorizarse las mismas actividades y construcciones que en el suelo rústico cercano a los núcleos «cuando así se contemple expresamente en el planeamiento territorial», es decir, se mantiene para esos suelos la misma redacción de la versión inicial de la ley. Pero se deroga la Disposición Transitoria que autorizaba al Gobierno, hasta la aprobación del «planeamiento territorial», a aprobar uno o varios planes especiales «de protección del medio rural». Ahora esa posibilidad desaparece (aunque, en puridad, esos planes eran, de hecho, planes de desarrollo territorial).

He ahí el núcleo de la ley, que se traduce en la modificación de cuatro artículos de la Ley 2/2001:

– El art. 112, sobre el régimen del suelo rústico de especial protección. La novedad, como ya se dijo, consiste en posibilitar instalaciones agroalimentarias complementarias, actividades extractivas y las construcciones vinculadas a ellas [«siempre que se trate de un suelo rústico especialmente protegido para esa finalidad», dice el apartado e) del art. 112.3, aunque el sentido de la frase parece exigir un «no»], y las obras de «reestructuración, renovación y reforma de la construcciones preexistentes» que se incluyan en el ya citado Catálogo de edificaciones en suelo rústico elaborado por los Ayuntamientos.

– El art. 113, se refiere al régimen del suelo rústico de protección ordinaria y en él ha desaparecido, significativamente, el inciso «con carácter excepcional» al enumerar los supuestos autorizables. El cambio más destacado consiste, además, en prever la construcción de viviendas unifamiliares en terrenos próximos al suelo urbano o «de núcleos tradicionales» que vengan reflejados en el planeamiento urbanístico o territorial. Por cierto que el concepto de «núcleos tradicionales» no debería ser utilizado, a mi juicio, con la conjunción «o» detrás de suelo urbano porque no es propiamente un concepto jurídico por más que el art. 95, tras su reforma efectuada por Ley 7/2007, utilice esa referencia para poder clasificar ciertos «núcleos tradicionales» que no reúnen las condiciones generales del suelo urbano como tal suelo urbano. Pero, en principio, suelo urbano no equivale a núcleo tradicional. Cuestión distinta sería que el precepto se interpretara en el sentido de que el planeamiento de ciertos municipios permitiera la edificación en suelo rústico cercano al suelo urbano de esos núcleos tradicionales. Pero eso sería una interpretación reductora de la posibilidad ahora prevista; una posibilidad que depende del planeamiento «territorial o urbanístico» o, en los municipios que ya tuvieran planes con anterioridad, de un Plan Especial de suelo rústico al que alude una nueva Disp. Adicional 5ª que la Ley 2/2009.

Esta nueva Disposición permite que en los municipios que tuvieran ya aprobado su Plan General el citado Plan Especial «califique» como suelo rústico de

protección ordinaria «terrenos próximos a los núcleos urbanos o tradicionales» (ahora la expresión suelo urbano o tradicional se trastoca en «núcleo urbano o tradicional», lo que hace más compleja e insegura la interpretación). Se trataría de una operación calificadora, en efecto, no «clasificadora», puesto que parece que se parte de suelo ya rústico (aunque de protección especial) que se convierte en suelo de protección ordinaria. La nueva Disposición Adicional, en su apartado 2, insiste en el mismo planteamiento cuando afirma que en los municipios sin Plan también podrá haber Plan Especial de suelo rústico (Plan autónomo, hay que entender, en contra de las previsiones generales, lo que lo acercaría más al carácter de instrumento territorial que al de Plan General, del que, sin embargo, en parte hace las veces). Ese Plan especial podrá igualmente «calificar» como suelo rústico de protección ordinaria terrenos próximos a «los suelos urbanos o de núcleos tradicionales».

En el resto del suelo rústico se mantiene la exigencia de que las edificaciones de viviendas sólo serán posibles cuando así lo contemple el planeamiento territorial.

– El art. 114 establece normas de aplicación directa (alturas, parcela, linderos) para los supuestos que autorizan los artículos precedentes. El cambio aquí consiste en añadir la exigencia de presentar un estudio de adaptación al entorno, imponer la adecuación a la pendiente natural y aclarar que las infraestructuras para obtener servicios y su mantenimiento correrán por cuenta del promotor de la obra. En las viviendas que autoriza el art. 113.1.h), es decir, las unifamiliares cercanas a los suelos urbanos, se reduce la superficie mínima a 2.000 metros cuadrados, sin que, además, el número de viviendas admisible pueda superar al número de viviendas preexistente «en el núcleo urbano o tradicional» en el momento de la aprobación «del Plan Especial». Probablemente debería haberse utilizado una expresión genérica («planeamiento correspondiente», por ejemplo), en vez de Plan Especial puesto que éste sólo es necesario en aquellos municipios que ya tuviesen Plan, según hemos visto, puesto que en los demás el nuevo art. 113.1.h) hace depender expresamente la posibilidad de su reflejo «en el planeamiento territorial o urbanístico».

– El art. 116 se modifica también. El precepto se refiere al procedimiento para autorizar construcciones en suelo rústico. Y como en el art. 115 se dice que la autorización corresponde a la CRU en los municipios sin Plan y al Ayuntamiento en los municipios con Plan General adaptado, el citado art. 116 distinguía ambos supuestos en los apartados 1 y 2. La modificación afecta únicamente al apartado 1, donde se contempla el procedimiento para cuando la competencia es de la CRU. La modificación consiste, básicamente, en reducir el trámite de audiencia y prever que en la solicitud se incluya «justificación de las notificaciones efectuadas a los colindantes», exigencia incomprensible, a mi juicio, habida cuenta de que lo que se está regulando es una solicitud al Ayuntamiento para ante la CRU, solicitud a la que se deben acompañar un plano, justificación de reunir los requisitos y de que no afecta al medio ambiente. Pero, ¿cómo el solicitante va a poder presentar en ese momento «justificación de las notificaciones efectuadas a los colindantes»?

La información pública en los supuestos en los que la competencia es de la CRU será ahora «de quince días» [art. 116.1.b)], en tanto que el plazo para la información

pública cuando el competente es el Ayuntamiento no se modifica y se mantiene la redacción primitiva (plazo «no inferior a un mes») con lo que ahora resultan plazos distintos cuya diferencia, sustancial, no se explica o justifica adecuadamente.

¿Mejora realmente la situación la reforma llevada a cabo por la Ley 2/2009?. La respuesta a este interrogante es, obviamente, subjetiva, pero creo que puede decirse que si por un lado resulta razonable el plausible propósito de desbloquear una situación que puede y debe flexibilizarse sin merma del necesario control, por otro lado, el resultado genera nuevas preguntas, nuevos interrogantes.

En el fondo de todo el problema está, a mi juicio, el concepto de plan (territorial o urbanístico) que se tenga. Más allá de las exigencias concretas de las leyes, esto es, más allá de los contenidos mínimos que las leyes impongan, no hay un concepto canónico de plan, por más que en el imaginario de muchos profesionales se identifique el plan como un concreto y complejo documento de difícil gestación. Pero no está dicho en ninguna parte que eso sea así. Por ejemplo, la Ley (estatal) 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, define los planes como «el conjunto de estrategias, directrices y propuestas que prevé una Administración pública para satisfacer necesidades sociales». Otro ejemplo, el llamado Plan Bahía y las Normas generales de urbanización para la provincia de Santander, que estuvieron en vigor desde 1970 y tuvieron gran influencia práctica, no llega a cinco páginas del Boletín Oficial de la provincia (BOP núm. 47, de 20 de abril de 1970).

Si a eso se le une el dato de que el planeamiento territorial puede ser uno (PROT) o varios (Planes comarcales), la conclusión es que el «planeamiento territorial» al que remitía la ley para permitir algún limitado tipo de edificaciones en suelo rústico (art. 113.2) o los Planes especiales de protección del medio rural (a los que transitoriamente remitía la ahora derogada Disposición Transitoria 9ª), no tenían por qué suponer la complejidad a la que se alude. Hacer un Plan territorial omnicomprensivo y para toda la Comunidad Autónoma por supuesto que es complejo e incluso discutiblemente útil por cuanto en el tiempo que tarda en elaborarse y redactarse un documento tan ambicioso es posible que hayan cambiado las circunstancias y hayan aparecido nuevo ejes de desarrollo en virtud de decisiones estatales que afecten a las infraestructuras o circunstancias sobrevenidas imprevisibles. Pero no era necesario un Plan de ese tipo para cubrir las exigencias de la ley (ya fuera el «planeamiento territorial» del que el art. 113.2 hacía depender las viviendas unifamiliares en suelo rústico ordinario, ya fueran los Planes especiales del medio rural a los que se refería la ahora derogada Disp. Transitoria 9ª).

La remisión al citado planeamiento se mantiene igual en el art. 113.2, pero se prevé también una en apariencia mayor flexibilidad en la construcción de terrenos próximos a suelos urbanos o de núcleos tradicionales. Se admiten allí también «pequeñas instalaciones». Pues bien, con independencia de que la expresión es notablemente ambigua y que la remisión a los núcleos tradicionales sigue siendo muy vaga, en ambos casos la posibilidad se hace depender del «planeamiento territorial o urbanístico» y, allí donde no haya Plan, de un Plan Especial de suelo rústico que, como los Planes generales, debe aprobar la Comisión Regional de

Urbanismo (nueva Disposición Adicional 5ª.1, que remite al art. 76.3 y éste al 71.1). No se me alcanza entonces por qué este planeamiento ha de ser más fácil de aprobar que el previsto, en términos similares, con anterioridad.

En todo caso, lo que simbólica y prácticamente resulta más cuestionable, quizá (dicho con la prudencia necesaria ante una situación y previsión nueva de la que no existen antecedentes), es la pretensión de ampliar las facultades edificatorias en el suelo rústico de especial protección. En dicho suelo se va a permitir ahora la «reestructuración, renovación y reforma» de algunas edificaciones preexistentes e incluso ampliarlas siempre que así lo contemple un Catálogo de Edificaciones en Suelo Rústico que debe aprobar el Ayuntamiento previo informe de la CRU; Catálogo que, de nuevo, apunta a la experiencia pasada y no está claro que los Ayuntamientos sean tan diligentes en su aprobación como pretende la ley, que, de cualquier modo, no obliga a su elaboración, ni fija ningún plazo. Pero, ¿por qué esta posibilidad resulta cuestionable?. No digo que merezca una valoración negativa, sino, por el momento, simplemente cuestionable. Pues porque el suelo rústico de especial protección es el suelo a proteger radicalmente, bien porque así lo contemple la legislación sectorial prevalente (en cuyo caso hay que estar a ella), bien porque el municipio así lo entienda por estimar que se trata de terrenos que es «necesario preservarlos de su transformación urbana» (art. 108). Pues bien, el municipio hoy es muy libre de ampliar o reducir el ámbito del suelo rústico a raíz de lo que dispone la vigente legislación estatal de suelo, de 2008, a diferencia de lo que sucedía bajo la normativa precedente (Ley 6/1998), a partir de la cual el suelo rústico de protección ordinaria era una opción para no clasificar suelo urbanizable (con todas las dificultades de gestión que ese tipo de suelo impone) unos terrenos que tampoco merecerían una protección absoluta. Ese espacio, cuyo margen anterior era pequeño, se ha visto notoriamente ampliado hoy, de manera que nada impide prever un mayor ámbito de suelo rústico ordinario donde pueden y adonde deben encauzarse las limitadas posibilidades constructivas que la demanda social o las conveniencias económicas lo aconsejen. Ese suelo rústico ordinario no tiene por qué ser continuo y puede muy bien contemplar la «reestructuración, renovación y reforma» de edificaciones, su limitada ampliación y otras posibilidades que contempla el nuevo art. 112 para el suelo rústico de especial protección; un suelo que debe significar lo que evoca: una especial, y por ello, más rígida protección, a cambio de posibilitar un mayor margen en el suelo rústico ordinario, como dice, a mi juicio con buen criterio, el Preámbulo de la ley. Porque en el suelo rústico ordinario la protección no tiene que ser tan absoluta y es posible encauzar en él la eventual demanda social de viviendas aisladas con todo tipo de limitaciones y cautelas como las que vienen directamente impuestas en la ley u otras adicionales.

La posibilidad de discriminar el tipo de protección, esto es, el objeto de la protección, es un hallazgo que debe juzgarse positivamente. Así, la nueva ley permite actividades extractivas (actividades que pueden tener una significativa importancia económica en algunas zonas de la región) siempre que no se trate de suelos protegidos «para esa finalidad» (la ley dice siempre que se trate de suelos protegidos, pero parece evidente que se quiere decir lo contrario pues, si no, no tendría sentido).

La Ley 2/2001 ha sido, además, afectada con posterioridad por la Ley 6/2009, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y de contenido financiero, que modifica

los arts. 59.3, 29.7 y Disposiciones Adicional 5ª (que procede de unos meses antes, de la Ley 2/2009) y Transitoria 11ª, añadiendo una nueva Transitoria, la 12ª. Es a esta Disposición a la que me voy a referir, desde el punto de vista ahora de la técnica legislativa, para terminar la glosa que nos ocupa.

La citada Disposición, en efecto, establece: «De acuerdo con lo dispuesto en la Disposición Final 2ª, apartado dos, en tanto no se regule reglamentariamente el procedimiento de tasación conjunta previsto en el artículo 29.7, párrafo segundo, será de aplicación el procedimiento regulado en el Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por Real Decreto 3288/1979, de 25 de agosto». Prescindiendo de la errata no rectificada (el viejo Reglamento de Gestión es de 1978 y no de 1979), no parece que fuera necesaria una Disposición como ésta habida cuenta que la mencionada y originaria Disposición Final 2ª, en efecto, dispone que los reglamentos del Estado «son de aplicación en todo lo que no se opongan a la presente ley y en tanto no se aprueben por el Gobierno autónomo el o los Reglamentos de desarrollo», añadiendo o precisando, por si cabía alguna duda, que, «en particular», serán de aplicación directa o supletoria, según los casos, entre otros, el «Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto».

Se trata, pues, de una remisión inútil o redundante porque de la genérica pero precisa Disposición que acabo de mencionar se deduce la aplicabilidad del Reglamento de Gestión Urbanística de 1978.

Pero hay más, porque la nueva Disposición Transitoria 12ª utiliza la remisión al RGU para que se regule por él «el procedimiento de tasación conjunta previsto en el artículo 29.7, párrafo segundo» de la Ley 2/2001 en la versión reformada por la misma Ley 6/2009 que añade la Disposición. El párrafo segundo del mencionado art. 29.7 se refiere al procedimiento de aprobación de los llamados «Proyectos Singulares de Interés Regional» y precisa que el acuerdo de aprobación del Proyecto implicará la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación a efectos expropiatorios, teniendo el promotor la condición de beneficiario. El párrafo segundo añade que corresponde a la Administración Autonómica la sustanciación del expediente de expropiación, «pudiendo seguirse el previsto en la Ley de Expropiación Forzosa o aplicar el procedimiento de tasación conjunta conforme al procedimiento que reglamentariamente se establezca». Esa remisión al procedimiento que reglamentariamente se establezca y hasta que se establezca es lo que ha llevado a aprobar la Transitoria 12ª, innecesaria, remitiendo al RGU.

Aunque se aceptara –y es mucho aceptar– que fuera necesaria esa remisión porque no estuviera suficientemente clara la Disposición Final 2ª resulta que si se lee lo que al efecto establece el RGU sobre el procedimiento de tasación conjunta en el art. 202, las previsiones de dicho procedimiento son exactamente las mismas que las que para idéntico procedimiento contempla el art. 166 de la Ley de Cantabria 2/2001 bajo el rótulo, precisamente, de «Procedimiento de tasación conjunta».

– *Ley 3/2009, de 27 de noviembre, de creación del Instituto cántabro de Servicios Sociales.* Se trata de una ley organizativa, como las muchas que hubo en el año 2008 (véase el *Informe* de dicho año), por la que se crea una entidad, con la

veste de organismo autónomo, como instrumento más ágil y eficaz para descentralizar la gestión de los servicios sociales. Unos servicios que, tras la Ley de Cantabria 2/2007, de 27 de marzo, se configuran como derecho subjetivo de la ciudadanía a una serie de prestaciones sociales. El Instituto que ahora se crea ejercitará las competencias de provisión de dichos servicios y prestaciones, la gestión de los centros y de los recursos humanos y económicos precisos para el cumplimiento de esas funciones.

Al mismo tiempo la ley aprueba el Estatuto del Instituto, que tiene como órganos de gobierno un Consejo General (presidido por el Consejero o Consejera responsables de área de servicios sociales e integrado por personal de la Consejería y de otras afectadas como Presidencia y Economía) y un Director.

La regulación del Instituto, al tratarse de un Organismo autónomo, se reclama en los términos de la Ley 6/2002, de 10 de diciembre, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración, no obstante lo cual, como ya sucediera en casos similares con anterioridad, el art. 3 pretende que la citada ley, en su origen con pretensiones de generalidad y aplicación prioritaria, sea simplemente supletoria puesto que el mencionado precepto señala que el régimen jurídico del Instituto Cántabro de Servicios Sociales es el establecido en la presente ley y en su estatuto regulador y, «con carácter supletorio regirá la normativa reguladora de organismos públicos y el resto del ordenamiento jurídico que resulte de aplicación». El art.1.2 del Estatuto ni siquiera menciona con carácter supletorio a la Ley 6/2002. Se limita a decir que el Instituto «se regirá por lo dispuesto en su ley de creación y en el presente estatuto».

La fórmula, que se repite, como digo, es criticable porque de nuevo se crea una personalidad, pero para según qué cosas tiene el formato o las consecuencias de un órgano administrativo. Así, al tratarse de un organismo autónomo lo normal sería una remisión completa al molde común de ese tipo de entes. Si fuera una figura «ad hoc» es cuando estaría más justificado un régimen especial. Lo mismo sucede con el régimen de los recursos frente a los actos del Director del Instituto, que según el art. 25 del Estatuto son susceptibles de recurso de alzada «ante el titular de la Consejería competente en materia de servicios sociales», dando la impresión, como ya he dicho en otra ocasión similar, que entre una y otra personalidad hay una relación *orgánica* de jerarquía, que es la propia del recurso de alzada. Cierto que la alzada fuera del ente es posible cuando así lo establezca una ley, pero en realidad se trataría de una *alzada impropia*, precisamente por esa ausencia de relación orgánica, y, además, excepcional, porque su generalización cuestiona la autonomía que se predica del organismo.

Las funciones genéricas del instituto son, como ya se ha dicho, el ejercicio de las competencias y de provisión de servicios y gestión de centros en materia de servicios sociales (art. 2.1); funciones que desarrolla el Estatuto pero a las que se refiere también, con algún detalle más, el propio art. 2.3 de la ley, que alude a la tarea de garantizar «el derecho a la protección social mediante actuaciones de promoción, prevención, intervención, incorporación y reinserción social, y de manera singular a»: a) la protección ante situaciones de desventaja derivadas de carencias básicas o esenciales de carácter social, b) la protección en las situaciones de dependencia, c) la protección de la infancia y la adolescencia en situación de riesgo y desam-

paro por medio de acciones que garanticen la protección jurídica y social de las personas menores de edad, y d) la protección ante las situaciones de riesgo social.

El Instituto podrá nombrar funcionarios interinos y contratar personal laboral temporal, separándose así de las regulaciones generales de la legislación de funcionarios que esta ley aprovecha para modificar, ampliando esa posibilidad a todos los organismos públicos. En cuanto a la selección del personal estable, el art. 14 del Estatuto remite a la competencia de la Consejería competente aunque prevé la posibilidad de que esa competencia la ejerza «en virtud de delegación» el propio Instituto.

– *Ley 4/2009, de 1 de diciembre, de Participación Institucional de los Agentes sociales en el ámbito de la Comunidad de Cantabria.* Se trata de una ley que pretende asegurar, con pretensiones de generalidad, la participación tripartita (Administración, sindicatos y organizaciones empresariales) en el ámbito de la Comunidad Autónoma, sistematizando y homogeneizando a tal efecto el número y carácter de los representantes y proyectando sus previsiones a diversos ámbitos materiales de la actuación pública. A tal efecto, el art. 1 identifica los objetivos de la norma cuando afirma que tiene por objeto «establecer el marco jurídico que constituya la garantía de la participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales, en el ámbito de los organismos y entidades públicas que conforman la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria, para el ejercicio de todas las funciones, tareas y actividades de promoción y defensa de sus intereses y de cualesquiera otros de carácter general que redunden en beneficio del desarrollo social y económico colectivo». Los criterios de representatividad de las organizaciones empresariales y sindicales serán los establecidos en dicha legislación estatal.

El ámbito de aplicación viene fijado en el art. 2. Según él la participación institucional establecida en la ley será de aplicación «a los órganos de asesoramiento y participación de composición tripartita que se puedan crear, en los términos en que la normativa específica de cada entidad u organismo público así lo establezca». Los ámbitos de intervención serán los siguientes: a) empleo, economía social, trabajo, formación, políticas de igualdad, seguridad y salud laboral; b) educación, sanidad, cooperación pública, vivienda, urbanismo, industria, transporte, medio ambiente, biodiversidad y desarrollo sostenible, turismo y desarrollo rural; y c) en general, cualquier otra de relevancia laboral, social o económica que pueda contar con órganos tripartitos de participación, en los términos concretos que resulten de la normativa específica en cada caso aplicable.

Un amplio campo del que queda expresamente excluida la negociación colectiva en el sector privado y que debe resultar compatible con la existencia de órganos de participación y consulta específicos, en los que participan otros agentes sociales, como el Consejo Económico y Social.

Los órganos tripartitos de participación institucional tendrán, al menos, las siguientes competencias y facultades (art. 4): «a) ser informados y conocer, con carácter previo a su aprobación, de los anteproyectos de ley relativos a todas las materias de su competencia, así como de los proyectos de reglamento que desarrollen aquellas normas legales; b) efectuar propuestas concretas sobre actuacio-

nes legislativas o reglamentarias en materias de su competencia; c) recibir información sobre la planificación, los programas y las medidas relacionadas con el ámbito socioeconómico; y d) efectuar propuestas sobre líneas o directrices generales de actuación y aportar criterios y medidas concretas que contribuyan al mejor desarrollo de las materias socioeconómicas».

Los órganos de participación institucional deberán funcionar de acuerdo con los principios de buena fe y confianza legítima, debiendo sus miembros cumplir con las obligaciones de asistencia a las reuniones, el deber de discreción y el de confidencialidad en relación con las informaciones y documentos que puedan manejar.

Se podrá establecer reglamentariamente un mecanismo de seguimiento sobre las actuaciones desarrolladas por todos los partícipes en cada marco específico de diálogo y concertación (art. 5.3).

La presencia de los representantes de los agentes sociales será a título gratuito, no obstante lo cual la ley prevé compensaciones, en forma de subvención nominativa, «como compensación económica destinada a las organizaciones empresariales y sindicales con participación institucional».

Finalmente, cabe señalar que la ley modifica la Ley 6/1992, de 26 de junio, de creación del Consejo Económico y Social (para igualar el criterio de representatividad exigido a sindicatos y organizaciones empresariales) y la Ley 1/2008, de 2 de julio, reguladora de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración de Cantabria (para excluir al Presidente y Consejeros del citado Consejo Económico y Social en cuanto se trata de cargos no remunerados).

– *Ley 5/2009, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el año 2010.* La ley plasma un presupuesto consolidado de la Administración General de la Comunidad (incluyendo los Organismos Autónomos «Servicio Cántabro de Salud» y «Servicio Cántabro de Empleo», así como el «Instituto Cántabro de Seguridad y Salud en el Trabajo») que asciende a dos mil cuatrocientos cincuenta y siete millones trescientos setenta y cuatro mil doscientos setenta y siete euros (2.457.374.277 euros), que suponen una reducción de casi el 1,5%, respecto de los 2.494.180.605 euros del Presupuesto de 2009 (que había supuesto un 3,5% de aumento respecto del de 2008 y éste, a su vez, de un 9,5% por relación al del año anterior).

Como es habitual el núcleo fundamental del Presupuesto corresponde a Sanidad y Educación que, por Secciones (Consejería de Sanidad, Servicio Cántabro de Salud y Consejería de Educación) absorberían por sí solas casi el 55% del total. Si a ello se le añade el Presupuesto de la Consejería de Empleo y Bienestar social y del Servicio de Empleo (313.3 millones) el porcentaje de lo que significa el núcleo del llamado Estado del bienestar ascendería al 67,3% del total. Los dos ámbitos adicionales que suponen un peso significativo son los correspondientes a las Consejerías de Obras Públicas, Ordenación del Territorio, Vivienda y Urbanismo (142.1 millones) y Medio Ambiente (150.9).

En el cuadro adjunto se muestran datos comparativos, por políticas de gasto (que no coincide exactamente con las Secciones, pero se acercan mucho), de las previsiones para el año 2010 comparadas con las de los dos años anteriores, 2009

y 2008, excluidos los organismos autónomos (salvo el Servicio Cántabro de Salud y el Servicio Cántabro de Empleo, que sí se incluyen).

PRESUPUESTOS 2010 POR POLÍTICAS DE GASTO
COMPARADOS CON LOS PRESUPUESTOS DE 2009 Y 2008

	2010	2009	2008
Justicia	33.670.133	33.389.994	29.390.284
Seguridad Ciudadana e Instituciones penitenciarias	14.004.270	13.972.834	12.232.020
Política exterior	770.602	8.340.268	8.175.778
Servicios sociales y promoción social	209.779.612	187.427.290	164.765.048
Fomento del empleo	76.302.004	70.693.555	69.304.714
Acceso a la vivienda y fomento de la edificación	33.000.083	39.492.714	38.251.072
Sanidad	793.986.030	789.434.401	752.854.076
Educación	549.224.120	533.432.684	508.173.985
Cultura	52.584.704	59.861.559	58.536.793
Agricultura, Pesca y Alimentación	90.410.713	103.639.982	101.780.466
Industria y energía	51.592.860	58.227.317	58.077.268
Comercio, Turismo y Pymes	38.357.000	40.235.660	38.088.855
Infraestructuras	331.568.139	371.725.356	363.260.087
Investigación, Desarrollo e Innovación	9.956.512	12.723.933	12.381.300
Otras actuaciones de carácter económico	19.044.400	25.793.387	25.032.523
Alta dirección	13.872.755	14.066.884	13.943.291
Servicios de carácter general	39.172.743	36.407.038	37.681.957
Administración Financiera y Tributaria	19.112.097	28.105.749	28.203.176
Deuda Pública	74.030.000	67.210.000	87.031.220

La ley plasma también los Presupuestos de los ya abundantes organismos públicos. Así, además del «Servicio Cántabro de Salud», el «Servicio Cántabro de Empleo» y el «Instituto Cántabro de Seguridad y Salud en el Trabajo», que se incluyen dentro del presupuesto de la Administración General, la ley contempla los presupuestos de los siguientes organismos públicos: «Centro de Estudios de la Administración Pública Regional de Cantabria», que incluye el de la «Escuela Regional de Policía Local» y la «Escuela Regional de Protección Civil» (1.632.974 euros), «Centro de Investigación del Medio Ambiente» (4.430.974), «Oficina de Calidad Alimentaria» (2.239.936), «Instituto Cántabro de Estadística» (1.774.890), «Agencia Cántabra de Administración Tributaria» (9.633.270), «Agencia Cántabra de Consumo» (2.260.688).

Además, se contempla el Consejo «Económico y Social de Cantabria» (631.814 euros), el «Consejo de la Mujer» (110.258), el «Consejo de la Juventud» (472.734), el «Órgano de Resolución Extrajudicial de Conflictos Laborales», la «Entidad Pública Empresarial Puertos de Cantabria», el «Instituto de Finanzas de Cantabria».

En el Boletín Oficial en que se publica el Presupuesto (BOC, extraordinario 25, de 30 de diciembre de 2009) se citan después los presupuestos de diversas Fundaciones públicas (»Fundación Cántabra para la Salud y el bienestar social», «Fundación Fondo Cantabria Coopera», «Fundación Cántabra del Deporte», «Fundación Marqués de Valdecilla», «Fundación Centro Tecnológico en Logística Integral de Cantabria», «Fundación Centro Tecnológico de Componentes» y «Fundación Instituto Hidráulica Ambiental») y la estimación de las ya bastante numerosas sociedades mercantiles de capital público.

Desde el punto de vista del principio de transparencia, en el resumen de gastos que, a la postre, supone el Presupuesto más allá de su consideración técnica, se echa en falta un resumen global de los ingresos y gastos extrapresupuestarios, es decir, la estimación general, no sólo entidad por entidad, de todo el sector público que no participa de la consideración de Administración (empresas de capital íntegramente público, Fundaciones y otros entes y sociedades mixtas o participadas). En el año 2007 el montante de todos esos gastos rondaba el 25% del presupuesto de aquel año. No he encontrado una referencia precisa y sintética a esas cifras en el Presupuestos para el año 2010, como tampoco en el del año anterior.

En el estado de gastos, que se corresponde con los Anexos contables de la ley, se incluyen entes públicos, Fundaciones y sociedades con personalidad privada de las que son titulares la Administración o los entes públicos adscritos, pero no hay un resumen global, como lo hay para las distintas Secciones que conforman la Administración general propiamente dicha. Esa ausencia, que aunque no venga impuesta por la ley resultaría clarificadora, dificulta extraer con cierta aproximación el gasto real de todo el sector público en sentido económico, incluida la Administración. Ese resumen o espejo económico global debería contemplarse, si no desde las estrictas exigencias legales sí desde el mencionado principio de transparencia que se abre paso poco a poco en virtud de postulados comunitarios. Se trata de una cuestión fundamental que debería plasmarse legalmente, tanto para el Estado como para las Comunidades Autónomas. Ni aquél, ni éstas

deberían poder oscurecer el conjunto de sus gastos mediante instrumentos de ingeniería financiera o contable, porque, además del Presupuesto, es necesario conocer lo que supone la financiación extrapresupuestaria, el endeudamiento real a través de sociedades privadas de capital público o el costo de servicios, teórica y formalmente privados porque se prestan a través de empresas privadas que acceden al mercado financiero, pero que tienen carácter público.

En cuanto a la ley, su estructura es la habitual en este tipo de normas. De hecho el Preámbulo se repite y, sobre todo al principio, recoge párrafos exactamente iguales a los de años anteriores, afirmando, por ejemplo, que se pretende que los Presupuestos «cumplan el doble compromiso de: impulsar la modernización de la región y calidad de vida de los ciudadanos, y, reforzar la estabilidad presupuestaria con la disciplina presupuestaria como rasgo más característico, basada en el rigor en el gasto y la prudencia, no incrementando el peso del gasto público en la economía e impulsando el gasto productivo, la cohesión social y la mejora de los servicios públicos». Estabilidad presupuestaria como objetivo reiterado, cuya efectiva realidad queda sin embargo pendiente de conocer el verdadero alcance del endeudamiento global (el previsto en la ley para financiar el presupuesto propiamente dicho, que este año es de 430 millones de euros, el doble del año anterior, y el extrapresupuestario a través de las empresas con régimen jurídico privado).

La ley recoge el contenido y estructura básica y tradicional de una norma presupuestaria. Articulada en 6 Títulos, el Primero se dedica al estado de ingresos y gastos, incluyendo los beneficios fiscales que afectan a los tributos propios o cedidos. Los Títulos II a V se dedican, respectivamente, a la gestión presupuestaria de los gastos, las operaciones de endeudamiento, las modificaciones presupuestarias y las normas sobre gastos de personal. El Título VI se refiere a las normas sobre contratación.

En el texto de la ley hay tres prescripciones con algún calado político y social que deberían ser adecuadamente dadas a conocer: la congelación de las retribuciones de los altos cargos que, como ya sucediera el año anterior, no se ven incrementadas (como se destaca en el apartado II.5 del Preámbulo); la prohibición de cláusulas indemnizatorias (dinerarias o no) en los supuestos de extinción de los contratos del personal de todo el sector público, debiendo, además, adaptarse a este criterio los contratos en vigor (art. 42); y la renuncia a utilizar empresas de trabajo temporal para resolver las necesidades laborales de la Administración y todo el sector público (Disposición Adicional 2ª).

– *Ley 6/2009, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y de Contenido financiero.* Este año mediante esta ley «escoba» se crea un nuevo impuesto sobre el depósito de residuos en vertedero destinado a «minorar los posibles impactos derivados de la eliminación de residuos en vertedero sobre el medio ambiente»; impuesto que será compatible con cualquier tasa aplicable a las operaciones gravadas y que pretende fomentar actividades de gestión compatibles con el medio ambiente. La ley en este punto se alinea entre las que comienzan incluyendo un catálogo de definiciones aunque éstas se concreten en algo tan vago e inconcreto como decir que los siguientes conceptos (residuo peligroso, residuo no peligroso, gestión, valorización, vertedero, vertido) «se definirán de acuerdo con lo esta-

blecido en la normativa comunitaria, estatal y autonómica sobre residuos que resulte de obligado cumplimiento». Criterio que no estoy muy seguro que mejore la antaño habitual falta de definiciones en las leyes. Pero lo peor es que luego esos conceptos no conllevan consecuencias. Y, así, la distinción entre residuos peligrosos y no peligrosos no se utiliza para nada, ni para prever exenciones o bonificaciones o, al contrario, para diferencias los tipos, lo que cuestiona de raíz el catálogo definitorio.

Al mismo tiempo y como en anualidades precedentes, se modifican numerosas tasas y hasta catorce leyes anteriores. Por orden cronológico: Ley 9/1992, de 18 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos; Ley 8/1993, de 18 noviembre, del Plan de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos; Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico de Cantabria; Ley 7/2001, de 19 diciembre, de Ordenación Farmacéutica; Ley 2/2002, de 29 de abril, de Saneamiento y Depuración de las Aguas Residuales; Ley 6/2002, de 10 de diciembre, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración; Ley 7/2002, de 10 de diciembre, de ordenación Sanitaria de Cantabria; Ley 11/2002, de 23 de diciembre, de medidas fiscales en materia de tributos cedidos; Ley 3/2006, de 18 de abril, del Patrimonio; Ley 9/2006, de 29 de junio, de creación de la entidad pública empresarial «Puertos de Cantabria»; Ley 10/2006, de 17 de julio, de Subvenciones; Ley 14/2006, de 24 de octubre, de Finanzas; Ley 2/2007, de 27 de marzo, de Derechos y Servicios Sociales, y Ley 2/2008, de 11 julio, del Instituto de Finanzas.

Actividad parlamentaria

La actividad del Parlamento a lo largo de 2009 fue, una vez más, intensa. Se han celebrado 40 reuniones del Pleno (32, en 2008), 84 de la Mesa (75, en 2008), 40 de la Junta de Portavoces (34, en 2008) y 39 de la Comisión de Gobierno (33, el año anterior).

Se aprobaron 7 proposiciones no de ley (una de ellas presentada por todos los grupos de la Cámara relativa al mantenimiento de la actividad y el empleo en la empresa Bridgstone), casi todas sobre temas concretos o locales, excepto la referida al nuevo modelo de financiación autonómica.

Se celebraron numerosos debates de entre los que destacan los de la orientación política del Gobierno (29 y 30 de junio, con diversas Resoluciones aprobadas) y los producidos con motivo de las comparecencias de los miembros del Gobierno sobre cuestiones de muy diversa entidad. Destacan entre ellas la comparecencia del Presidente para informar sobre el cese del responsable de la Consejería de Industria y Desarrollo Tecnológico y nombramiento de nuevo consejero (cambio que tuvo lugar en marzo y a cuyas circunstancias ya se ha aludido en otro lugar de este Informe), las de Consejero de Economía para informar sobre la financiación autonómica o la del Consejero de Industria sobre la implantación de energía eólica (cuestión sobre la que ya hubo otras comparecencias el año anterior y que ha generado una aguda polémica de la que se da cuenta en otro lugar de este mismo Informe; polémica ciudadana que, por lo que hace a la vida parlamentaria, ha propiciado, además de la citada comparecencia, una proposi-

ción no de ley, 14 preguntas con respuesta oral ante el Pleno, 1 pregunta con respuesta escrita y 11 solicitudes de información).

El Parlamento adoptó también varias Declaraciones institucionales, entre ellas, una con motivo de la conmemoración del día Internacional de las mujeres (8 de marzo) y, ya a finales de año, una con motivo del vigésimo aniversario de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del niño (noviembre de 1989) y otra sobre la violencia de género.

Toda esta actividad puede resumirse con la enumeración, sin mayor comentario, de los siguientes datos estadísticos (comparados con los del año anterior):

	2009	2008
Proyectos de Ley	4	9
Proposiciones de Ley	2	2
Interpelaciones	25	20
Mociones subsiguientes a interpelaciones	23	16
Proposiciones no de ley	38	29
Preguntas con respuesta oral ante el Pleno	194	180
Preguntas con respuesta oral en Comisión	15	67
Preguntas con respuesta escrita	171	469
Comparecencias de los miembros del Gobierno en Pleno	12	2
Comparecencias de los miembros del Gobierno en Comisión	10	13
Solicitudes de información y documentación	303	455

Hay que repetir, como el año anterior, que no se ha producido ninguna variación en la composición de los tres grupos parlamentarios existentes, que siguen contando con el mismo número que al inicio del la Legislatura: 17 el Grupo Popular, 12 del Grupo Regionalista y 10 el Grupo Socialista.

Actividad reglamentaria y conflictividad formalizada

De la actividad reglamentaria de la Comunidad cabe destacar, sobre todo, el Decreto 19/2009, de 12 de marzo, por el que se regula la instalación de Parques Eólicos en la Comunidad Autónoma; un tema que ha generado una notable polémica que reproduce el conocido debate entre protección y desarrollo, centrado, en este caso, en la posible afección al paisaje.

El Decreto, que se dicta «de acuerdo con el Consejo de Estado», contiene una

interesante previsión. Comienza conectado «el despegue de la energía eólica en la Comunidad» al Plan Energético de Cantabria 2006-2011 aprobado por Decreto 81/2006, de 6 de julio. Y afirma luego que contempla «un conjunto de medidas que permitan la materialización del objetivo de potencia eólica a instalar, atendiendo a la disponibilidad geográfica del recurso eólico y a la existencia de zonas protegidas por motivos ambientales, paisajísticos o culturales existentes en la Comunidad Autónoma». La clave o, si se quiere, lo original de la regulación consiste en la sustitución del sistema basado en la elaboración por los promotores de un Plan Director Eólico «por un sistema de asignación de potencia eólica fundamentado en el procedimiento de concurso público». De manera que la asignación de potencia es algo previo a la autorización del Parque, como queda claro en el art. 2 que dice: «1. Únicamente podrá concederse autorización administrativa para la instalación de Parques Eólicos a quienes hayan obtenido previamente en concurso público convocado al efecto en los términos previstos en el presente decreto, la asignación de potencia eólica necesaria para poder llevar a cabo dicha instalación». Las bases de ese concurso deben recoger, entre otras cosas, «la potencia eólica máxima a instalar y las zonas de implantación territorial de dicha potencia» y «la descripción del o de los Parques Eólicos a instalar». La posterior autorización de los Parques «se someterá al cumplimiento de la normativa ambiental vigente» (art. 8).

La previsión genérica de varias zonas potenciales (aunque no se concrete en ellas el lugar exacto de los Parques), el aumento de la potencia máxima a instalar (1.500 Mw.) por relación con la prevista en el Plan Energético vigente (300 Mw.) y la ausencia de referencia al control ambiental en la primera fase del procedimientos (los concursos de asignación de potencia eólica), generaron pronto un movimiento opositor en el que coinciden las asociaciones ecologistas tradicionales y otras de defensa del patrimonio histórico y cultural. Dicho movimiento logró proyectar la idea de que la región se iba a llenar de aerogeneradores cuando al menos el PRC se había opuesto antes a ellos y la propia Comunidad había recurrido, por razones paisajísticas, la implantación de varios Parques Eólicos en la Comunidad de Castilla y León dando lugar a una Sentencia desestimatoria de la que se da cuenta en este mismo *Informe*. El lema defendido («*Energía eólica sí, pero no así*») y una infografía muy difundida en la que la bahía de Santander aparecía llena de aerogeneradores aglutinó a más gente de la que tradicionalmente suele agruparse detrás de las asociaciones ecologistas. El resultado conformó un mapa peculiar: el principal diario de la región, de corte más bien conservador, apoyando indirectamente, como los empresarios, la implantación de los Parques; el partido de la oposición (PP) oponiéndose a los parques igual que ecologistas de todo tipo. Los dos partidos del Gobierno apoyando, claro es, la implantación de los parques, aunque con ciertas sensibilidades diferentes: apoyo frontal del PSOE, ciertas reticencias del PRC.

La cuestión de fondo, en todo caso, por lo que aquí importa, es tipo ambiental y de encaje con el Plan Energético 2006-2011. Es evidente que hay una discordancia entre los 300 megavatios de aquél y los 1500 del concurso del año 2009, por más que podría pensarse que un Decreto posterior cubre la exigencia del rango normativo. Y es evidente también que una eventual reforma del Plan precisaría, sin duda, de la evaluación ambiental estratégica a que se refiere el art. 25

de la Ley 17/2006, de 11 de diciembre, de control ambiental integrado. Pero es más dudoso que los concursos de adjudicación de potencia eólica a que alude el Decreto 19/2009 sean en puridad planes y, si eso es así, no necesitarían de evaluación estratégica. Una evaluación que también evita el propio Decreto 19/2009, por más que las posteriores autorizaciones de los Parques sí se prevé que se sometan, naturalmente, a la normativa de evaluación de impacto ambiental. Es en torno a esos temas sobre los que gira la polémica, aunque en términos más generales quede reducida a una dicotomía simplista: molinos sí-molinos no. La producción de energía es, sin embargo, una opción estratégica para la que se llevaron a cabo, al parecer, diversos estudios previos, elaborándose un mapa de vientos, un mapa de zonas con figuras de protección y un mapa de zonas con limitaciones menores por razonas paisajísticas, donde se incluye, por ejemplo, la llamada montaña pasiega, la zona sur del románico y el valle de Liébana. Sin embargo, el Gobierno parece no haber acertado en su política explicativa de una cuestión sensible como ésta, propiciando con ello una actitud recelosa y desconfiada cuyos perfiles no están, desde luego, muy claros. Unas declaraciones de un alto responsable político incidieron a final de año en los aspectos técnicos controvertidos, los medioambientales, sugiriendo la posibilidad de modificar el Decreto que aprobó en 2006 el Plan Energético de Cantabria, lo que, de confirmarse, retrasaría sin duda la decisión del concurso. Baste, pues, por el momento esta referencia a un conflicto larvado, acerca de cuyas derivaciones de todo tipo cabe remitir ahora, con carácter general, al excelente libro de Masao Javier López Sako, *Regulación y autorización de los parques eólicos* (Thomson-Civitas, Madrid, 2008).

De la jurisprudencia constitucional hay que mencionar la *STC 106/2009, de 4 de mayo,* que resuelve una cuestión de inconstitucionalidad planteada por un Juzgado de lo contencioso-administrativo de Santander y que declara la inconstitucionalidad de la letra c) del art. 31 de la Ley de Cantabria 1/2002, de 26 de febrero, del Comercio. La cuestión se plantea con ocasión del recurso interpuesto frente a una multa que la Administración impuso a una empresa por una infracción consistente en haber superado el plazo de promoción de determinados artículos, en contravención del mencionado precepto de la Ley 1/2002, que dice así: «La actividad promocional de venta con descuento se sujetará a las siguientes condiciones: c) El período máximo de duración de una venta con descuento en un establecimiento remodelado será de dos meses desde la fecha de su reapertura. Cuando esta actividad vaya dirigida a la promoción de determinados productos, su duración no podrá ser inferior a un día ni superior a treinta. En ambos casos, los productos promocionados no podrán ser objeto de nuevas ventas con descuento».

Aunque la cuestión se plantea genéricamente a propósito de toda la letra c), el TC la constriñe al apartado segundo (la venta en promoción) que es el que había dado lugar a la sanción recurrida.

Se trata de un típico problema competencial en el que la duda de constitucionalidad se plantea «en relación con las competencias que en el ámbito de la legislación de defensa de la competencia ostenta el Estado»; competencias que derivan del art. 149.1.13ª CE (así, STC 208/1999, de 11 de noviembre). El TC, en línea con pronunciamientos anteriores (SSTC 88/1986, de 1 de julio, 148/1992, de 16 de octubre, 228/1993, de 9 de julio y 157/2004, de 21 de septiembre) con-

cluye que «las normas que limitan el libre ejercicio de la actividad mercantil a través del establecimiento de un marco temporal imperativo para el desarrollo de específicas modalidades de ventas deben considerarse integradas en las normas que velan por la defensa de la competencia». La finalidad principal del apartado cuestionado es «evitar que la concurrencia entre los empresarios en el mercado quede rota por el abuso de unas ofertas que aspiran a atraer a los consumidores». Por tanto, en la medida en que «se trata de una regulación que afecta sobre todo a la relación horizontal entre las empresas en una economía de libre mercado, y no a la situación del consumidor como destinatario de los productos producidos por las mismas, su aprobación corresponde al ente territorial competente para legislar en el ámbito de la defensa de la competencia, esto es, el Estado en virtud del art. 149.1.13 CE» (FJ 3).

El TC precisa que esa conclusión no puede ser alterada por el hecho de que el Presidente del Gobierno no hubiera en su día impugnado el precepto cuestionado en el recurso presentado contra la ley, ni por el dato de que la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma hubiera llegado a un acuerdo interpretativo sobre al alcance del precepto, porque ninguna de esas circunstancias puede afectar al papel de los jueces ordinarios en el ejercicio de su jurisdicción, ni puede alterar la interpretación del TC.

En consecuencia, el TC declara inconstitucional y nulo el segundo párrafo de la letra c) del art. 3 de la Ley 1/2001, abriendo la posibilidad de una declaración similar respecto del resto de los apartados, sobre los que, sin embargo, no se pronuncia por no haber sido directamente cuestionados, pero sin que ello limite en modo alguno la posible presentación de otras cuestiones de inconstitucionalidad.

Por lo que hace a la conflictividad ordinaria interesa dejar constancia de algunas sentencias que, por distintas razones, tienen algún interés que trasciende al del caso concreto.

– *STS de 13 de octubre de 2009*, referida a un caso al que ya nos hemos referido en *Informes* anteriores: el de la responsabilidad concurrente de dos Administraciones cuando el daño es imputable a ambas. En este caso, lo que se discute, justamente, es si el daño es imputable a la Administración autonómica y al Ayuntamiento de Arnuero, como sostiene la STSJ de Cantabria de 9 de marzo de 2005 de la que trae causa la ahora considerada, o solamente al Ayuntamiento, como defiende la Comunidad y va a estimar finalmente también el TS por razones de congruencia procesal en el recurso de casación que resuelve esta Sentencia.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ en la mencionada Sentencia de 9 de marzo de 2005 se pronuncia a favor de la compartición de causas y responsabilidades, sobre unos hechos de los que conviene dar cuenta para entender el sentido cabal de la Sentencia de 3 de octubre d 2009.

En efecto, en 1990 se aprobó el Proyecto de Delimitación de suelo urbano del municipio de Arnuero incluyendo en él unos determinados terrenos en el lugar denominado Playa de la Arena; Proyecto que fue definitivamente aprobado por la Comisión Regional de Urbanismo en septiembre de 1990. Casi al mismo tiempo, en julio de 1990, el Ayuntamiento aprobó provisionalmente las Normas Subsidiarias del municipio en las que los terrenos que habían sido clasificados

como urbanos en el instrumento anterior lo eran ahora como suelo urbanizable apto para edificar. Las normas fueron aprobadas por la CRU en noviembre de 1990.

En junio de 1991 el Ayuntamiento otorgó licencia para construir en los citados terrenos 144 viviendas unifamiliares. Poco después, una Asociación ecologista (ARCA) interpuso dos recursos: uno contra la mencionada licencia de obras y otro contra la desestimación del recurso administrativo interpuesto ante la CRU contra la aprobación definitiva de las Normas Subsidiarias (de noviembre de 1990). Ambos recursos prosperan en dos sentencias diferentes: la impugnación de las normas por la STSJ de 2 de noviembre de 1993 y la impugnación de la licencia por STSJ de 4 de mayo de 1994, que devino firme una vez que el TS declaró no haber lugar al recurso de casación (STS de 7 de febrero 2000). El Ayuntamiento planteó incidentes de ejecución y otras actuaciones dilatorias, entre ellas la reclamación a la Administración autonómica de la que trae causa la presente sentencia. Una reclamación planteada en 2001 al entender el Ayuntamiento que se le habían producido daños (fundamentalmente, las eventuales indemnizaciones a los afectados por la anulación de licencias) que el reclamante hace derivar de la sentencia de noviembre de 1993 que anuló las Normas Subsidiarias y, en consecuencia, a su juicio, eran imputables a la Administración Autonómica. Frente a la desestimación de la petición el Ayuntamiento interpuso recurso que fue resuelto por la Sala de lo contencioso del TSJ de Cantabria mediante Sentencia de 9 de marzo de 2005 que declaró la responsabilidad solidaria de ambas Administraciones frente a terceros y con una cuota del 50% para cada una.

Es contra esta sentencia contra la que se alzan en casación las dos Administraciones. El TS estima uno de los motivos planteados y casa la sentencia aceptando el vicio de incongruencia «extra petita» alegado por cuanto la sentencia recurrida –dice el TS– se pronuncia sobre cuestiones no suscitadas. Lo que el Ayuntamiento reclamaba era ser reintegrado de todos los gastos que se le produzcan como consecuencia de la orden de demolición de lo construido al amparo de la licencia anulada en 1994, consecuencia, a su juicio, de la anulación de la clasificación del suelo realizada por la CRU. Pero, añade ahora el TS, «no se cuestiona ni se debate en el proceso la responsabilidad patrimonial de ambas Administraciones respecto de terceros perjudicados» por lo que resulta contrario a la exigencia de congruencia la realización de pronunciamientos como los que se contienen en el fallo de 2005 cuando se declara la responsabilidad solidaria. Así, pues, el TS reprocha a la Sala de instancia trasladar la solución que ésta ha dado a otros casos en los que se resolvían recursos de los propietarios «sin tener en cuenta el distinto objeto» pues aquí no se cuestiona la solidaridad.

En consecuencia, el TS casa la sentencia y pronuncia otra, como es obligado, en la que, tras cuantificar los daños y dejarlos reducidos al coste del proyecto de demolición (puesto que la demolición no se ha producido), se enfrenta a la cuestión principal de la relación de causalidad. Y es aquí donde se produce la discrepancia y la razón por la que se desestima el recurso interpuesto por el Ayuntamiento: porque la acción de éste al conceder las licencias no resultaba ajena a la causa del eventual daño, de cuya indemnización no queda exonerada (como pretendía inicialmente) por la eventual concurrencia de otra Administración a su producción.

– *STS de 23 de octubre de 2009.* Se trata también de otro supuesto de responsabilidad del mismo Ayuntamiento al que se refiere la sentencia anterior. La Sentencia de 23 octubre resuelve el recurso de casación interpuesto frente a una anterior Sentencia del TSJ de Cantabria de 9 de mayo de 2005 a la que ya me referí en el *Informe 2005.* En aquella ocasión comentaba la citada sentencia pronunciada a raíz de una reclamación dirigida contra el Ayuntamiento de Arnuero y el Gobierno de Cantabria por numerosos propietarios de viviendas cuya licencia de construcción había sido anulada por el TSJ en mayo de 1994 y que devino firme por STS de 7 de febrero de 2000, al declarar el TS no haber lugar al recurso de casación. La sentencia de 2005 analizaba los requisitos de la responsabilidad de la Administración distinguiendo entre daños morales y materiales. El TSJ rechazó entonces cualquier indemnización por daños materiales, básicamente porque el daño no sería efectivo hasta la demolición de lo ilegalmente construido con licencia, hasta el desalojo y esa demolición y desalojo no se habían producido. El daño material no es efectivo aunque sí lo era el daño moral de quienes adquirieron sus viviendas antes de que la licencia hubiera sido anulada. No así en el caso de quienes adquirieron la casa con conocimiento de la existencia de la sentencia que anulaba la licencia. En el primer supuesto, esto es, en los casos en los que sí procede indemnización, ésta deberá ponderarse según se trate de primera o segunda vivienda. La condena fue solidaria a las dos Administraciones competentes (el Ayuntamiento, que otorgó la licencia, y la Comunidad, que aprobó definitivamente el Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano donde se preveía un suelo urbano que no reunía los requisitos legales).

El TS ahora mantiene lo decidido en la sentencia de instancia al desestimar el recurso y rechazar la incongruencia alegada, la indefensión, la ausencia de relación de causalidad y otros motivos casacionales ratificando la Sentencia del TSJ tanto en lo que hace a las cuantías indemnizatorias (12.000 euros para los propietarios de primera residencia y 9.000 para los propietarios de segunda residencia) como en lo que se refiere a solidaridad entre Administraciones.

– A lo largo del año se han dictado varios Autos en temas recurrentes de carácter urbanístico. En concreto, sobre la responsabilidad en la ejecución de sentencias de derribo. En el caso del Ayuntamiento de Argoños quería éste que la Comunidad se hiciera cargo del derribo aun no habiendo sido parte en el proceso. La Sala ha reiterado que es al Ayuntamiento a quien le corresponde: Autos TSJ de 31 de julio, 27 de julio, 14 de septiembre o 20 de octubre de 2009. En otras ocasiones se ha procedido a fijar plazo para las demoliciones (así, Auto de 26 de noviembre de 2009, en relación al Ayuntamiento de Piélagos), aunque dos meses después aún no han comenzado las obras.

– *STS de 11 de noviembre de 2009.* Se trata de un recurso de casación interpuesto por la Administración autonómica contra la STSJ de Cantabria de 22 de abril de 2005 por la que se anula el Decreto 81/1989, de 7 de noviembre, que declaró Espacio Natural Protegido el Parque del Macizo de Peña Cabarga y los actos de aplicación del mismo. El motivo principal de la anulación fue el haberse llevado a cabo la aprobación sin la previa redacción de un Plan de Ordenación del Recursos Naturales como exigía la entonces vigente Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo, que, no obstante, autorizaba excepcionalmente a ello «cuando existan

razones que lo justifiquen», debiendo en tal caso «tramitarse en el plazo de un año, a partir de la declaración de Parque o Reserva, el correspondiente Plan de Ordenación». El mencionado PORN nunca fue tramitado, ni aprobado, por lo que la STSJ de 22 de abril de 2005 anuló, como digo, la declaración del Parque por la omisión de un trámite sustancial que afecta a la validez del decreto impugnado.

El TS ratifica la Sentencia de instancia insistiendo en que la declaración de 1989 perdió vigencia o devino inoperante por no haberse aprobado dentro del plazo de un año el correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, de modo que no se trata de que el Decreto que declaró el Parque adoleciese de vicios formales o sustantivos sino de que ha perdido vigencia para justificar medidas conducentes a la protección de dicha zona y, por consiguiente, la resolución administrativa impugnada [una denegación de licencia para unos rellenos] «no puede ampararse en la declaración de Parque Natural del terreno en que se ubica».

Es cierta la segunda alegación del Gobierno: que de prosperar el recurso la zona quedaría desprotegida. Pero no lo es menos que las formas tienen un valor preeminente que la Administración ha descuidado desde hace veinte años, lo que invita a reflexionar sobre su importancia y adecuado cumplimiento. En todo caso, con posterioridad a la Sentencia se ha iniciado ya el procedimiento para redactar y aprobar un PORN en el espacio considerado (Orden de la Consejería de Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca y Biodiversidad de 10 de junio de 2009, BOC de 24 junio) y eso paraliza el otorgamiento de permisos (art. 59 de la Ley de Cantabria 4/2006, de 19 mayo, de Conservación de la naturaleza) por lo que hay que entender que la zona no queda desprotegida.

– *STSJ de Cantabria de 30 de abril de 2009* en recurso interpuesto contra acuerdo de la Comisión Regional de Urbanismo que aprueba la modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Santander. Se cuestiona, en primer lugar, el ámbito subjetivo de la acción popular en materia de urbanismo llegando al Tribunal a la conclusión de que la interpretación debe ser siempre a favor de la legitimación con la única limitación de supuestos extremos y muy claros en los que solamente se busque el perjuicio de terceros o la invocación meramente formal de las normas urbanísticas, pues la ley no condiciona el ejercicio de la acción para la que basta –como es el caso– que se invoque el interés general en el mantenimiento de la legalidad urbanística. Pero el asunto de fondo es el de saber si es necesario el procedimiento de aprobación de los Planes de Urbanismo, como exige la ley autonómica para las modificaciones, cuando la modificación trae causa del cumplimiento de una Sentencia judicial.

El TS, en efecto, en Sentencia de 28 de octubre de 2005, anuló una Sentencia anterior del TSJ y declaró que una modificación del PGOU de Santander, efectuada en febrero de 2001, no era ajustada a Derecho. Para cumplir dicha Sentencia el Ayuntamiento inició un nuevo procedimiento de modificación del Plan que fue definitivamente aprobado por Acuerdo de la CRU de febrero de 2006, que es el origen del recurso que da lugar a la Sentencia comentada. El recurrente alega que solamente se ha presentado una memoria (la de la primitiva modificación) con adaptación a la Sentencia del TS, sin aprobación inicial, información pública y aprobación provisional. Y esa alegación va a prosperar. El TSJ considera que

hay cambios y que no cabe aplicar esos cambios mediante la simple aprobación definitiva porque el trámite de información pública es, en todo caso, esencial. Y eso es lo que prevé el art. 83 de la Ley de Ordenación Territorial y Régimen Jurídico del Suelo de Cantabria para los supuestos de modificación del planeamiento general.

– *STSJ de Cantabria de 16 de noviembre de 2009* en la que se aborda la cuestión del control de actos que tienen su origen en sede parlamentaria y se pueden relacionar con los derechos fundamentales. Es, en efecto, a través del procedimiento de protección de derechos fundamentales como llega al TSJ el recurso planteado por una diputada frente a la supuesta inactividad del Gobierno consistente en no atender la petición de envío de los libros mayores de contabilidad de varias empresas públicas solicitados en sede parlamentaria. Se invocan como preceptos vulnerados los arts. 23.2 CE en su vertiente del «derecho al cargo» en conexión con el 23.1 CE, en cuanto se considera lesionado «el derecho de los ciudadanos a verse representados y a participar indirectamente en los asuntos públicos».

Los hechos surgen en el Parlamento donde la diputada en cuestión solicitó la información mencionada. No habiéndola obtenido, tras utilizar el procedimiento establecido en el Reglamento (queja ante la Mesa e inclusión en el siguiente orden del día) y ante el resultado infructuoso de la posterior comparecencia del Consejero, la diputada acudió a la vía del art. 29 de la Ley Jurisdiccional (reclamación previa al contencioso en supuestos de inactividad) por entender que la ausencia de la citada información dificulta el ejercicio de la función parlamentaria en un aspecto esencial de la función representativa y de la actividad de control de la acción del Gobierno.

El Gobierno opone en primer lugar la falta de legitimación «ad causam» dado que el art. 9 del Reglamento parlamentario agotaría el procedimiento y la solicitud de la diputada al Gobierno no sería sino un mero ejercicio del derecho de petición. En segundo lugar, alega que lo que verdaderamente se impugna sería la respuesta parlamentaria, lo que vendría a ser la impugnación un «acto político verificado en sede parlamentaria» que no sería fiscalizable en la vía jurisdiccional ordinaria conforme le doctrina de la STC 220/1991, de 25 noviembre, según la cual la incompleta satisfacción de una pregunta parlamentaria agota, normalmente, sus efectos en el ámbito parlamentario.

El Tribunal rechaza la falta de legitimación y recuerda la ya citada STC 220/1992 según la cual los actos a través de los cuales se articulan las peticiones de información de los parlamentarios agotan normalmente sus efectos en el campo estrictamente parlamentario, aunque ello no excluya, por excepción, que pueda vulnerarse el derecho fundamental del art. 23 CE si se impide o coarta el ejercicio de la función parlamentaria, concluyendo que uno de esos supuestos excepcionales es precisamente «la negativa del Gobierno a facilitar la información solicitada por los parlamentarios». La cuestión se reconduce entonces al cauce procesal elegido. Y es ahí, por esa razón, por lo que el recurso no prospera (hay que recordar que el Ministerio Fiscal se pronunció a favor de considerar vulnerado el precepto), porque el Tribunal afirma que una vez celebrada la sesión en la que el Consejero expresó la negativa y las razones de la misma, como exige

el Reglamento parlamentario, «la recurrente dejó pasar el plazo» de 10 días previsto en el art. 115 de la Ley Jurisdiccional para la interposición del recurso y, en su lugar, se «inventó» –dice el Tribunal– un trámite no previsto como el requerimiento del Presidente del Gobierno a través de la Mesa, trámite que ésta no admitió.

– *Sentencia de 23 de enero de 2009, del Juzgado de lo contencioso-administrativo núm. 1 de Burgos, y STSJ de Castilla y León, de 4 de septiembre de 2009*, en recurso de apelación contra la anterior. Traigo aquí una Sentencia que tiene interés por diversas razones y, en todo caso, conecta con un tema polémico de este año 2009: el de la energía eólica.

La primera sentencia corresponde a un recurso interpuesto por el Gobierno de Cantabria contra una Resolución de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, en Burgos, que inadmite, por extemporáneo, el requerimiento de anulación efectuado por la Comunidad de Cantabria respecto de las autorizaciones de instalación de dos parques eólicos y se desestima dicho requerimiento respecto de otro parque, declarando que no se han invadido competencias de la Comunidad de Cantabria.

El problema de la extemporaneidad del requerimiento del art. 44 LJ (para el supuesto de litigios entre dos Administraciones) tiene poca importancia. La cuestión se circunscribe al momento inicial del cómputo del plazo, que la Sentencia fija en el momento de la publicación de la resolución recurrida y no, como pretendía la Administración de la Comunidad de Cantabria, desde la reunión de una informal Comisión mixta de coordinación de proyectos ambientales formada por las dos comunidades autónomas. Por lo que respecta al otro caso, en el que no hay problemas de plazos, se cuestiona la competencia de la Comunidad de Castilla y León para realizar la evaluación de impacto ambiental y la incidencia de la resolución en el entorno paisajístico de Cantabria, que no había sido convocada expresamente para que evacuara ningún trámite de información específico.

La Sentencia rechaza todas esas alegaciones. Afirma que, conforme a la jurisprudencia constitucional, la competencia para llevar cabo la evaluación ambiental es autonómica por ser los órganos de Castilla y León los competentes para autorizar la instalación a la que se asocia la declaración ambiental. Niega que la normativa aplicable imponga ningún trámite singular en el que tuviera que darse una especial participación a la Comunidad de Cantabria. Y, aunque reconoce que «el alcance supraautonómico de los impactos ambientales hace que solamente a través de la cooperación y colaboración sea posible realizar una verdadera evaluación» porque el medio ambiente no conoce fronteras, sin embargo entiende que no hay afección prohibida a la Comunidad de Cantabria después de analizar los distintos elementos considerados desde el punto de vista ambiental. En particular, por lo que hace al llamado «territorio pasiego», la sentencia afirma que la recurrente no ha conseguido acreditar suficientemente la existencia de un impacto singular y específico (no hay figuras de protección sectoriales) diferente del que se produce en el ámbito de Castilla y León. En consecuencia, desestima el recurso, como también hace el TSJ en apelación mediante la STSJ de Castilla y León de 4 de septiembre de 2009.

Final

Al llegar al final de este *Informe* hay que volver a repetir lo que viene siendo ya habitual. Que las grandes cuestiones institucionales de trascendencia y proyección general son cada vez más escasas adquiriendo protagonismo otras de aparente menor importancia, pero de no menos interés. La orientación de las leyes, la doctrina de las sentencias, las características del presupuesto, los conflictos planteados, las políticas implementadas. En definitiva, las cuestiones comunes y a la postre más cotidianas sobre las que hoy planean los datos económicos, la profundidad de la crisis, la valoración de la deuda. Y el horizonte del 2011, año electoral que, aunque aún lejos, empieza ya a contar.

Composición del Parlamento por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 39

Grupo Parlamentario Popular: 17

Grupo Parlamentario Regionalistas: 12

Grupo Parlamentario Socialista: 10

Cambios de Grupo Parlamentario

No ha habido

Estructura del Gobierno

Presidente: D. Miguel Ángel Revilla Roiz

Vicepresidenta: Dña. Dolores Gorostiaga Saiz

Número de Consejerías: 10

Consejería de Empleo y Bienestar Social: Dña. Dolores Gorostiaga Saiz

Consejería de Presidencia y Justicia: D. José Vicente Mediavilla Cabo

Consejería de Industria y Desarrollo Tecnológico: D. Javier del Olmo Ilarza hasta el 16.3.2009, en que fue cesado a petición propia. Desde esa fecha, el titular de la Consejería es D. Juan José Sota Verdión.

Consejería de Obras Públicas, Ordenación del Territorio, Vivienda y Urbanismo: D. José María Mazón Ramos

Consejería de Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca y Biodiversidad: D. Jesús Miguel Oria Díaz

Consejería de Economía y Hacienda: D. Ángel Agudo San Emeterio

Consejería de Medio Ambiente: D. Francisco Martín Gallego

Consejería de Cultura, Turismo y Deporte: D. Francisco Javier López Marcano

Consejería de Educación: Dña. Rosa Eva Díez Tezanos

Consejería de Sanidad: D. Luis María Truan Silva

Tipo de Gobierno

De coalición, apoyado por los grupos parlamentarios Regionalista y Socialista. Corresponden al partido regionalista la Presidencia y 4 Consejerías: Presidencia y Justicia; Obras Públicas, Ordenación del Territorio, Vivienda y Urbanismo; Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca y Biodiversidad; Cultura, Turismo y Deporte. Y al partido socialista la Vicepresidencia y 6 Consejerías: Empleo y Bienestar Social; Industria y Desarrollo Tecnológico; Economía y Hacienda; Medio Ambiente; Educación; Sanidad.

Cambios de Gobierno

En 2009 dimitió el Consejero de Industria y Desarrollo Tecnológico, D. Javier del Olmo Ilarza, siendo sustituido por D. Juan José Sota Verdión.

Investiduras y mociones de censura

No ha habido

Reuniones, debates y actividad parlamentaria

Reuniones del Pleno: 40
Reuniones de la Mesa: 84
Reuniones de la Comisión de Gobierno: 39
Reuniones de la Junta de Portavoces: 40
Proyectos de Ley: 4
Proposiciones de Ley: 2
Interpelaciones: 25
Mociones subsiguientes a interpelaciones: 23, ninguna aprobada
Proposiciones no de Ley: 38, aprobadas 7
Preguntas con respuesta oral en el Pleno: 188
Preguntas con respuesta oral en Comisión: 15
Preguntas con respuesta escrita: 171
Comparecencias de miembros del Gobierno ante el Pleno: 12
Comparecencias de miembros del Gobierno en Comisión: 10
Solicitudes de información y documentación: 303

Reforma del Reglamento del Parlamento

No ha habido (La hubo en 2007)

CASTILLA Y LEÓN

Tomás Quintana López

Consideraciones generales

La normalidad institucional, que viene siendo la nota dominante año tras año en Castilla y León, también ha caracterizado el 2009, de manera que ha de anotarse el normal funcionamiento de las instituciones en un ejercicio, no obstante, severamente marcado por la crisis económica y por los temores por las consecuencias de todo orden que pudiera llegar a producir la gripe A que, por fortuna, finalmente, no se han hecho realidad. Un año en el que nuevamente la Comunidad se ha visto sacudida por la acción terrorista de ETA con un atentado de grandes dimensiones que, sin llegar a producir victimas mortales, afectó a una casa cuartel de la Guardia Civil, en Burgos, y que podía haber sido una masacre, pues en el edificio residían decenas de personas; un año, en fin, en el que durante el verano se han incrementado los incendios forestales, llevándose por delante varias vidas humanas y calcinando varias decenas de miles de hectáreas de suelo, muchas de ellas arboladas, rompiéndose con ello la tendencia decreciente de los últimos años, tanto en el número de incendios, como en la superficie quemada.

La crisis económica ha estado presente a lo largo del año. Así, el ejercicio comenzaba con la aprobación de unos presupuestos municipales y de las diputaciones provinciales inferiores o muy poco superiores a los de años anteriores, pero siempre restrictivos, debido a la previsión de menores ingresos por las entidades locales a causa, en el caso de los municipios, de una menor actividad económica, principalmente en el sector de la construcción, y de las menores transferencias estatales, en el caso de las diputaciones provinciales, teniendo que recurrir muchas de las entidades locales para cuadrar las cuentas al endeudamiento. Vinculado también a la mala situación económica, el incremento del paro a lo largo del año y la falta de empleo para quienes lo perdieron con anterioridad determinaron que la Junta de Castilla y León creara, en el marco de un paquete de medidas de reactivación económica, políticas activas de empleo, dependencia y servicios sociales promovidas en el seno del Consejo del Diálogo Social, el primer subsidio regional para parados que hubieran agotado la prestación por desempleo o que no tuvieran derecho a ella, por un periodo de tres meses, prorrogable por las mismas tres mensualidades, con el compromiso de los beneficiarios de participar en el denominado «Itinerario activo de empleo», integrado por acciones de orientación y formación para la inserción y búsqueda de un puesto de trabajo. La negociación para el mantenimiento del empleo también ha estado presente en las grandes factorías de la Comunidad, principalmente en aquéllas vinculadas al sector del automóvil, de gran importancia en Castilla y León, señaladamente es el caso de Renault, empresa en la que se llegó a un importante acuerdo, del que fueron partícipes no solo los representantes de los trabajadores, comprometidos a aceptar medidas de

flexibilidad laboral y congelación salarial, y de la empresa, sino también los Gobiernos central y autonómico, y que, entre otros efectos, evitará el cierre de una factoría de las de Valladolid, en la que trabajan casi tres mil empleados, para lo cual se contemplan dos proyectos que, mediante la construcción de dos nuevos vehículos (uno eléctrico y otro convencional), otorgan viabilidad a la misma.

Precisamente la crisis económica que se ha hecho sentir durante todo el año ha motivado el acercamiento de los dos principales partidos de la Comunidad, el Partido Popular y el Partido Socialista, para llegar a acuerdos, en una suerte de «pacto anticrisis», en asuntos que se consideran prioritarios, como la financiación autonómica, la regulación del sistema financiero, las ayudas a las familias y personas con dificultades o la elaboración de un Plan de Convergencia Interior.

En relación con el último de los temas a convenir entre ambos partidos, ha de advertirse que el Estatuto de Autonomía, en la redacción dada a éste por la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, contempla en su art. 43.3 la obligación de las Administraciones públicas de promover la cohesión y el equilibrio de todos los territorios, especialmente de las zonas desfavorecidas, objetivo al que también se refirió el Presidente de la Junta de Castilla y León en el último debate de investidura. Consecuentemente, la eliminación progresiva de los desequilibrios económicos y demográficos entre las provincias y territorios de la Comunidad no sólo constituye una prioridad política sino que también forma parte del desarrollo del Estatuto de Autonomía, de ahí que cuando el Gobierno regional concibe el instrumento para dar cumplimiento a este mandato estatutario como Plan Plurianual de Convergencia Interior considere oportuno que el Estado se implique tanto en su elaboración como en su financiación, como, en efecto, así llegaron a acordar los presidentes de los gobiernos central y de la Comunidad; para lo primero se dispuso que en su elaboración tenga un papel primordial la Comisión de Cooperación entre la Comunidad de Castilla y León y el Estado, constituida en julio de 2008, y en cuanto a la financiación de los 900 millones de euros con que se prevé dotar el plan para los años 2010, 2011 y 2012, se acuerda que corra a cargo del Estado y de la Comunidad a un cincuenta por ciento. El acuerdo en torno al Plan Plurianual de Convergencia Interior se ha extendido al principal partido que ejerce de oposición, de manera que el Presidente de la Comunidad y el líder de la oposición el 15 de septiembre de 2009 rubricaron un documento consensuado con las bases para el reparto de los fondos destinados a la financiación del plan durante los años de vigencia del mismo; esto es, un documento en el que se recogen las variables (demográficas, geográficas y económicas) que determinarán el reparto de fondos, los criterios a ponderar para la fijación de los tres tipos de zonas de intervención (básica, preferente y de convergencia prioritaria), así como los tipos de programas que formarán parte del plan. La realidad del Plan de Convergencia Interior se ha de ir viendo, no obstante, a través de las previsiones presupuestarias anuales del Estado y de la Comunidad Autónoma, y la falta de consignación de setenta y cinco millones con ese destino en el proyecto de presupuestos generales del Estado para año 2010 ya hicieron surgir los primeros desencuentros en torno a este plan entre la Administración autonómica y la Estatal, de manera que la primera, a través del portavoz del Consejo de Gobierno, mantuvo que la Administración de Castilla y León solo negociaría con el Estado el destino de los recursos cofinanciados.

La evolución de la población de la Comunidad, sobre la que año tras año venimos haciéndonos eco debido a que se trata de un problema que nadie oculta, a lo largo de 2009 ofrece unos datos nada esperanzadores pues, si bien durante 2008, siguiendo la tendencia marcada en años anteriores se produjo un leve crecimiento de la población a la vista de las cifras que ofrece el padrón municipal (6100 personas, según los datos que constan en la revisión del padrón municipal referidas al 1 de enero de 2009, declarado oficial por el Real Decreto 1918/2009, de 11 de diciembre), todo parece apuntar a que el año 2009 va ha suponer una quiebra de esa tendencia, previsiblemente al verse reducido el número de habitantes de la Comunidad, en particular el de algunas provincias de ésta, señaladamente las situadas al oeste de la Región.

Actividad normativa

Leyes y normas con rango de Ley

Desde el punto de vista cuantitativo, las leyes aprobadas durante el año 2009 ha sido algo menor que en años anteriores (once frente a dieciocho, por ejemplo, el pasado año 2008); sin embargo, debe advertirse, algunas de ellas son de considerable importancia tanto por su extensión, como, sobre todo, por el sector al que dotan de ordenación. Además, el Consejo de Gobierno ha aprobado un decreto legislativo y también, por vez primera, con base en las previsiones estatutarias después de su última reforma, tres decretos-leyes.

– Ley 1/2009, de 26 de febrero, de modificación de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, con la que se pretende conseguir una mayor eficacia y agilidad administrativa en la aplicación de la ley reformada, básicamente mediante la redistribución de las tareas administrativas que impone la norma a partir de los órganos administrativos que las venían desempeñando con anterioridad a la entrada en vigor de la mencionada reforma de la ley.

– Ley 2/2009, de 30 de marzo, de concesión de crédito extraordinario y un suplemento de crédito para financiar medidas de apoyo a trabajadores desempleados e incentivos a la inversión. El doble objeto que enuncia la denominación de la propia ley atiende a la necesidad de paliar la situación de deterioro de la actividad productiva que sufre la Comunidad como consecuencia de la crisis económica, siendo fruto del acuerdo adoptado el 16 de febrero de 2009 por el Consejo del Diálogo Social de Castilla y León.

– Ley 3/2009, de Montes de Castilla y León. Dictada al amparo de varios títulos competenciales (el desarrollo normativo y ejecución en materia de montes y aprovechamientos y servicios forestales, art. 71.1.8° del Estatuto; protección del medio ambiente y de los ecosistemas, art. 71.1.7° del Estatuto; y las competencias exclusivas en materia de pesca fluvial y lacustre, acuicultura, caza, explotaciones cinegéticas y de protección de los ecosistemas, art. 70.1.17° del Estatuto), esta ley tiene por objeto garantizar la conservación, protección, restauración, fomento y aprovechamiento sostenibles de los montes en la Comunidad, promoviendo, además, su utilización ordenada. Con esta ley queda derogada la precedente Ley 5/1994, de 16 de mayo, de Fomento de Montes Arbolados de Castilla y León.

– Ley 4/2009, de 28 de mayo, de Publicidad Institucional de Castilla y León. Con un ámbito de aplicación que alcanza a una pluralidad de entidades del sector público de la Comunidad, incluidas las universidades públicas, tiene por objeto regular la publicidad institucional de aquéllas, entendiendo por ésta aquella forma de comunicación pública realizada por una o varias de esas entidades, por cualquier medio y utilizando soportes pagados o cedidos, con la finalidad de transmitir a los ciudadanos mensajes de interés público relacionados con los objetivos y actividades de las entidades comunicantes, sometiéndolos a los principios y valores recogidos en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía.

– Ley 5/2009, de 4 de junio, del Ruido de Castilla y León. Concebida como norma de desarrollo de la legislación básica dictada por el Estado (Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido), con ella el legislador autonómico pretende dar cumplimiento a su deber de velar por la salud y bienestar de los ciudadanos, proteger su integridad física y moral, el disfrute del medio ambiente adecuado, garantizar la inviolabilidad de domicilio, la intimidad personal y familiar, así como el derecho a una vivienda digna, regulando para ello la prevención, reducción y vigilancia de la contaminación acústica.

– Ley 6/2009, de 16 de junio, sobre complemento de pensión reconocido a Auxiliares Sanitarios Titulados y Auxiliares de Clínica de la Seguridad Social.

– Ley 7/2009, de 16 de junio, de ampliación del plazo previsto en la Disposición Adicional Segunda de la Ley 17/2008, de 23 de diciembre. La previsión legal alude a la ampliación del plazo dispuesto para la renovación parcial de los grupos incluidos en la agrupación primera prevista en los Estatutos o Reglamento de procedimiento electoral de cada caja de ahorros que tenga su sede social en la Comunidad de Castilla y León, con objeto de que dicha renovación no interfiera con el proceso de integración de estas entidades financieras.

– Ley 8/2009, de 16 de junio, de transferencia de competencias entre la Comunidad Autónoma y las entidades locales de Castilla y León. Esta norma, siguiendo la línea marcada por el Pacto Local acordado por la Junta de Castilla y León el 3 de noviembre de 2005 y aceptado por las entidades locales de la Comunidad, abre el camino a la transferencia de una serie de competencias que viene gestionando la Comunidad Autónoma en favor de los municipios con población superior a 5.000 habitantes y de las diputaciones provinciales, así como a la integración de centros (educativos y sanitarios) que impropiamente sean de titularidad de las entidades locales en la Administración autonómica.

– Ley 9/2009, de 25 de noviembre, de concesión de un crédito extraordinario para financiar la «Campaña General de Respuesta de los Servicios Sanitarios frente a la Pandemia de Gripe».

– Ley 10/2009, de 17 de diciembre, de Medidas Financieras. Se halla integrada por dos títulos; el primero constituido por normas tributarias, relativas a la modificación del texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad en materia de tributos cedidos (capítulo I), y de modificación de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad (capítulo II); el segundo título contiene normas de modificación del régimen jurídico de las subvenciones (capítulo I), relativas a la gestión económica de los centros docentes públicos no universitarios

(capítulo II) y a la gestión presupuestaria de las Universidades públicas (capítulo III). Sin llegar a afectar al ordenamiento autonómico en la forma en que lo hacían las leyes conocidas como de acompañamiento, la Ley 10/2009, de Medidas Financieras, en sus disposiciones finales, también modifica en aspectos muy concretos varias leyes autonómica (la Ley reguladora del Juego y de las Apuestas, la Ley del Patrimonio de la Comunidad, la Ley de Caza, la Ley de creación del Instituto Tecnológico Agrario, la Ley de Montes, la Ley de Prevención Ambiental y varias disposiciones de rango legal en materia de cajas de ahorro, con motivo, en este último caso, de los procesos de fusión e integración que están siguiendo varias cajas cuyas sedes radican en la Comunidad.

– Ley 11/2009, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2010.

– Decreto legislativo 1/2009, de 18 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de las normas vigentes sobre aportaciones económicas distintas de las subvenciones. Dictado en uso de la autorización que otorgó a la Junta de Castilla y León la disposición final novena de la Ley 17/2008, de 23 de diciembre, el texto refundido de referencia incluye los arts. 49 a 57 de la Ley 13/2005, de 27 de diciembre, de Medidas Financieras, modificados por las Leyes 15/2006, de 28 de diciembre, 5/2008, de 25 de septiembre y la Ley 17/2008, de 23 de diciembre, y con él se pretende dotar de mayor claridad la normativa autonómica en materia de aportaciones económicas distintas de las subvenciones a entidades públicas.

– Decreto-ley 1/2009, de 14 de mayo, por el que se determinan para el año 2009 las actuaciones que serán financiadas con los créditos consignados en el art. 68 «Plan Plurianual de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León». Se trata del primer decreto ley que aprueba el Consejo de Gobierno de la Comunidad después de que la reforma estatutaria de 2007 habilitara a hacerlo; con él se adoptan medidas de apoyo a municipios de menos de 20.000 habitantes y a las diputaciones provinciales con las finalidades de acelerar el pago a acreedores por operaciones correspondientes a inversiones, la contratación temporal de personas desempleadas y la realización de obras, contratación de servicios o adquisición de equipamientos.

– Decreto-ley 2/2009, de 5 de noviembre, para garantizar la estabilidad del sistema concesional de transporte público regular interurbano de viajeros por carreteras de Castilla y León. En él se prevé la convalidación de las actuales concesiones de servicios de transporte público regular permanente y de uso general de viajeros de transporte por carretera de titularidad de la Comunidad de Castilla y León hasta el 2 de diciembre de de 2019, por otras concesiones que incorporen las condiciones establecidas en el propio decreto-ley, que afectan fundamentalmente a las obligaciones de los concesionarios.

– Decreto-ley 3/2009, de 23 de diciembre, de Medidas de Impulso de las Actividades de Servicio en Castilla y León. Dictadas por el Estado la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, las Cortes de Castilla y León, al amparo de la competencia autonómica para aplicar y desarrollar el Derecho de la Unión Europea (art. 62.3 del Es-

tatuto de Autonomía) y para adoptar las medidas necesarias que permitan la aplicación de la legislación básica estatal de transposición de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, aprobó el mencionado decreto-ley, con el cual quedan reformadas diecinueve leyes y derogadas total o parcialmente otro número importantes de normas de rango legal o reglamentario, todas ellas del ordenamiento autonómico.

Reglamentos

Siguiendo la línea marcada en años anteriores, el periodo al que se refiere este Informe Comunidades Autónomas también ha sido pródigo en la aprobación de normas de rango reglamentario, y ello pese a que aun no han sido muchas las leyes aprobadas para desarrollar el Estatuto de Autonomía después de la reforma de 2007, las cuales precisarán, a su vez, del correspondiente desarrollo reglamentario.

Durante el año 2009, nuevamente ha sido la Consejería de Educación la que ha promovido la aprobación de un mayor número de normas reglamentarias, casi todas ellas para el establecimiento de los currículos correspondientes a diversos títulos; así, con base en la competencia autonómica para el desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, que otorga a la Comunidad el art. 73 del Estatuto de Autonomía, han sido dictados el Decreto 52/2009, de 3 de septiembre, por el que se establece el currículo correspondiente al Título de Técnico Superior en Vitivinicultura; el Decreto 53/2009, de 3 de septiembre, por el que se establece el currículo correspondiente al Título de Técnico Superior en Programación de la Producción en Fabricación Mecánica; el Decreto 54/2009, de 3 de septiembre, por el que se establece el correspondiente al Título de Técnico Superior en Audiología Protésica; el Decreto 55/2009, de 3 de septiembre, correspondiente al Título de Técnico en Planta Química; el Decreto 56/2009, de 3 de septiembre, por el que se establece el currículo correspondiente al Título de Técnico en Soldadura y Calderería; el Decreto 57/ 2009, de 3 de septiembre, por el que se establece el currículo correspondiente al Título de Técnico en Confección y Moda; el Decreto 57/2009, de 3 de septiembre, por el que se establece el currículo correspondiente al Titulo en Carrocería; el Decreto 59/2009, de 3 de septiembre, por el que se establece el currículo correspondiente al Título en Sistemas Microinformáticos y Redes; el Decreto 60/ 2009, de 3 de septiembre, por el que se establece el currículo correspondiente al Título de Técnico en Servicios en Restauración; el Decreto 65/2009, por el que se establece el currículo correspondiente al Título de Técnico Superior en Automoción; el Decreto 66/2009, de 24 de septiembre, por el que se establece el currículo correspondiente al Título de Técnico Superior en Patronaje y Moda; el Decreto 67/2009, de 24 de septiembre al Título de Técnico Superior en Mantenimiento de Instalaciones Térmicas y de Fluidos; el Decreto 68/2009, de 24 de septiembre, por el que se establece el currículo correspondiente al Título de Técnico Superior en Construcciones Metálicas; el Decreto 69/2009, de 24 de septiembre, por el que se establece el currículo correspondiente al Título de Técnico Superior en Gestión de Alojamiento Turísticos; el Decreto 70/2009, de 24 de septiembre, por el que se establece el currículo correspondiente al Título de Técnico en Instalaciones

Eléctricas y Automáticas; el Decreto 71/2009, de 24 de septiembre, por el que se establece el currículo correspondiente al Título de Técnico en Aceites de Oliva y Vinos; y el Decreto 72/2009, de 24 de septiembre, por el que se establece el currículo correspondiente al Título de Técnico en Farmacia y Parafarmacia. Igualmente, a propuesta del Consejero de Educación, el Consejo de Gobierno aprobó el Decreto 29/2009, de 8 de abril, por el que se regulan los programas de conciliación de la vida familiar y laboral en el ámbito educativo, desarrollado por la Orden EDU/995/2009, de 5 de mayo.

A propuesta de la Consejera de Cultura y Turismo, ha sido aprobado el Decreto 39/2009, de 11 de junio, por el que se crea el «Sistema Atapuerca, Cultura de la Evolución» y el Museo de la Evolución Humana, cuyo fundamento se halla en el conjunto de yacimientos arqueo-paleontológicos existentes en la Sierra de Atapuerca (Burgos), de interés excepcional para el estudio de las primeras poblaciones europeas. En materia de turismo, también a propuesta de la Consejera de Cultura y Turismo fue aprobado el Decreto 26/2009, de 2 de abril, por el que se modifica el Decreto 168/1996, de 27 de junio, de regulación de los campamentos de turismo. Finalmente, aprobada por la Consejería de Cultura y Turismo, cabe anotar la Orden CYT/234/de 27 de enero, por la que se regula la Red de Teatros de Castilla y León, dorogatoria, a su vez de normas anteriores en la misma materia.

En materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, competencia exclusiva autonómica *ex* art. 70.1.6° del Estatuto de Autonomía, han sido aprobados, mediante los correspondientes decretos, tres instrumentos de ordenación territorial; se trata del Decreto 3/2009, de 15 de enero, por el que se aprueba el Plan Regional de Ámbito Territorial para el Desarrollo del Enclave Logístico Regional CyLog; el Decreto 6/2009, de 23 de enero, por el que se aprueban las Directrices de Ámbito Subregional de la provincia de Palencia; y el Decreto 88/2009, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el Plan Regional de Actuación de Urbanización «La Aldehuela» en Zamora. Una vez reformada Ley 5/1999, de Urbanismo de Castilla y León, mediante la Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de medidas sobre Urbanismo y Suelo, para adaptarla, entre otros objetivos, a la legislación estatal (Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo/texto refundido de la Ley de Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio), a propuesta del Consejero de Fomento, fue aprobado el Decreto 45/2009, de 9 de julio, por el que se modifica el Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León. Igualmente, a propuesta del Consejero de Fomento, ha sido dictado el Decreto 24/2009, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Plan Regional de Carreteras 2008-2020, y el Decreto 64/2009, de 24 de septiembre, por el que se modifica el Decreto 52/2002, de 27 de marzo, de desarrollo y aplicación del Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León.

En materia de medio ambiente, en el año 2009, han sido dictados el Decreto 4/2009, de 15 de enero, por el que se aprueba el Plan de Recuperación del Urogallo Cantábrico (Tetrao urogallus cantabricus) y se dictan medidas para su protección en la Comunidad de Castilla y León; el Decreto 40/2009, de 25 de junio, por el que se designan las zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes de origen agrícola y ganadero, y se aprueba el Código de Buenas Prácticas Agrarias; el Decreto 78/2009, de 29 de octubre, por el que se aprueba el Plan de Actuación para la reducción de material particulado

en la zona atmosférica de Miranda de Ebro; y el Decreto 89/2009, 17 de diciembre, por el que se determina el órgano competente y se establece el procedimiento para la aplicación del Sistema Comunitario revisado de Etiqueta Ecológica en la Comunidad de Castilla y León.

A iniciativa de los Consejeros de Agricultura y Ganadería, de Sanidad y de Interior y Justicia, y a propuesta de la Consejera de Administración Autonómica, fue aprobado el Decreto 9/2009, de 29 de enero, por el que se aprueba un Plan de Apoyo al Sector de Vacuno de Leche; igualmente, a propuesta de esta última consejería fueron aprobados el Decreto 14/2009, de 5 de febrero, por el que se regulan las subvenciones a la inversión conforme a las directrices sobre las ayudas de Estado de finalidad regional para el periodo 2007-2013; el Decreto 43/2009, de 2 de julio, por el que se regula la carrera profesional del personal estatutario de los centros e instituciones sanitarias del Servicio de Salud de Castilla y León; el Decreto 51/2009, de 3 de septiembre, por el que se modifica el Decreto 227/1997, de 20 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Incompatibilidades del Personal al Servicio de la Administración de la Comunidad; y el Decreto 77/2009, de 29 de octubre, por el que se regulan los grupos de mejora de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Para el periodo comprendido entre los años 2009-2013, ha sido dictado, a propuesta del Consejero de Familia e Igualdad de Oportunidades, el Decreto 50/2009, de 27 de agosto, por el que se aprueba el VI Plan Regional sobre Drogas de Castilla y León.

En materia de empleo público en el ámbito de la sanidad, fue aprobado el Decreto 33/2009, de 7 de mayo, sobre movilidad temporal del Personal Estatutario Fijo Sanitario Licenciado y Diplomado con Título de Especialista en Ciencias de la Salud y Diplomados Sanitarios de los Centros e Instituciones Sanitarias de la Gerencia Regional de Salud; el Decreto 73/2009, de 8 de octubre, por el que se regula el procedimiento de provisión y remoción de los puestos de trabajo de libre designación en los Centros e Instituciones Sanitarias de la Gerencia Regional de Salud; y el Decreto 85/2009, de 3 de diciembre, por el que se regula el procedimiento para la creación, modificación o supresión de categorías profesionales y se desarrolla la integración en el sistema de clasificación funcional establecido en la Ley 2/2007, de 7 de marzo, del Estatuto Jurídico del Personal Estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León. La mismo Consejería de Sanidad promovió la aprobación del Decreto 75/2009, de 15 de octubre, por el que se regula la ordenación del sistema de formación sanitaria especializada en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León.

A propuesta del Consejero de Economía y Empleo, ha sido aprobado el Decreto 30/2009, de 30 de abril, por el que se regula la publicación de las sanciones por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León; así como el Decreto 86/2009, de 10 de diciembre, por el que se establece el programa de Actuación de las Comarcas Mineras durante el periodo 2008/2012.

Próximo a finalizar el Plan Estadístico 2006-2009, a propuesta de la Consejera de Hacienda, fue dictado el Decreto 87/2009, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el Plan Estadístico de Castilla y León 2010-2013.

Promovidos por el Consejero de Presidencia han sido aprobados dos decretos relativos al Boletín Oficial de Castilla y León. El primero, el Decreto 61/2009, de 24 de septiembre, por el que se regula el diario oficial de la Comunidad, en realidad tiene como objeto fundamental dotar de plena validez jurídica la edición electrónica del Boletín Oficial de Castilla y León a partir del 1 de enero de 2010; el segundo es el Decreto 62/2009, de 24 de septiembre, por el que se regula la numeración de las disposiciones y actos administrativos que deben publicarse en el «Boletín Oficial de Castilla y León», norma cuya aprobación tiene su principal fundamento en la habilitación que confiere el art. 25 del Estatuto de Autonomía a la Junta de Castilla y León para aprobar decretos leyes en los términos previstos en el mismo.

Organización

A lo largo del año 2009 no se han producido reformas que afecten de forma importante a la estructura organizativa y funcionamiento de la Administración autonómica, como podremos advertir a la vista de las normas que se citan a continuación.

Para la creación de nuevos órganos han sido aprobados el Decreto 11/2009, de 29 de enero, por el que se crea el Consejo Regional de Economía de Castilla y León; y el Decreto 48/2009, de 16 de julio, por el que se crea y regula el Observatorio de Agresiones al Personal de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León.

Son varios los decretos y órdenes por los que ha sido regulada la organización y funcionamiento de determinados órganos: el Decreto 7/2009, de 23 de enero, por el que se regula la organización y funcionamiento del Consejo del Voluntariado de Castilla y León; el Decreto 12/2009, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento que establece el régimen de funcionamiento del Consejo Regional de Familia de Castilla y León; el Decreto 13/2009, de 5 de febrero, por el que se regula la organización y funcionamiento de la Inspección General de Servicios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León; la Orden FOM/ 656/2009, de 25 de febrero, por la que se aprueba el Reglamento de Régimen Interno del Consejo de Transportes y de los Consejos Territoriales de Transportes; el Decreto 32/2009, de 7 de mayo, por el que se regula la composición y funcionamiento de las Comisiones de Prevención Ambiental; y el Decreto 74/2009, de 15 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión de Evaluación y Seguimiento de la Televisión Digital Terrestre.

Un año más, también han sido aprobadas normas relativas a los registros de que se va dotando la Administración de la Comunidad; así, han sido aprobados el Decreto 8/2009, de 23 de enero, por el que se regula el Registro Regional de Entidades de Voluntariado de Castilla y León; y el Decreto 16/2009, de 12 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento del Registro General de Personal de la Comunidad.

De la composición de las juntas rectoras de varios espacios naturales protegidos se han ocupado el Decreto 41/2009, de 25 de junio, por el que se regula la

composición de la Junta Rectora de la Reserva Natural de Acebal de Garagüeta (Soria); el Decreto 46/2009, 16 de julio, por el que se regula la composición de la Junta Rectora del Parque Natural de Hoces del Alto Ebro y Rudrón (Burgos); y el Decreto 47/2009, de 16 de julio, por el que se regula la composición de la Junta Rectora del Parque Natural de «Lagunas Glaciares de Neila» (Burgos).

El ejercicio de las funciones correspondientes a la defensa de la competencia ha sido objeto de reforma, pasando, conforme prevé el Decreto 15/2009, de 5 de febrero, a ser ejercidas por la consejería competente en materia de economía –en la actualidad, la Consejería de Economía y Empleo–, a la que queda adscrita el Tribunal para la Defensa de la Competencia de Castilla y León.

Relaciones de colaboración

Relaciones interautonómicas

En 2009 se ha mantenido la voluntad de intensificar las relaciones con otras Comunidades Autónomas limítrofes, mediante acuerdos, para la prestación de servicios en las zonas periféricas de la Región, de manera que se han firmado nuevos protocolos con las Comunidades Autónomas de La Rioja, Extremadura, Castilla-La Mancha y Aragón con el objeto de ampliar los campos de colaboración, y se prevé firmar otro de colaboración integral con la Comunidad Autónoma de Galicia, reanudándose una relación en este ámbito prácticamente interrumpida durante los cuatro años de gobierno bipartito en Galicia, así como con la Comunidad Autónoma de Cantabria, que en este caso sería el primero.

En lo referente al tema que nos ocupa, se ha dado especial importancia al cambio de gobierno acaecido en el País Vasco como consecuencia de las últimas elecciones autonómicas celebradas en esa Comunidad Autónoma, como factor que puede contribuir de forma acusada a acercar a dos Comunidades Autónomas vecinas pero alejadas en lo político y administrativo durante demasiados años, pues, como se viene dando cuenta en anteriores informes, la relación entre Castilla y León y el País Vasco ha venido estando marcada negativamente por las diferencias entre ambas en torno al Condado de Treviño, lo cual seguramente determinó que la iniciativa que la Administración de Castilla y León tomó en 2008 de llegar a un acuerdo con la del País Vasco para la colaboración en la prestación de servicios en zonas limítrofes, no encontrara respuesta en ésta última. Es muy probable que en un clima de normalidad el nuevo gobierno del País Vasco llegue a acuerdos con el de Castilla y León al igual que lo han hecho otras Comunidades Autónomas; además, sería lo deseable en la medida en que fueran positivos para los habitantes de las zonas periféricas de ambas Comunidades y, particularmente, para las personas residentes en los dos municipios el Condado de Treviño, algo a lo que Castilla y León nunca se ha opuesto; lo cual puede ser favorecido por la voluntad de diálogo manifestada por el actual ejecutivo de Vitoria, incluso por el Parlamento vasco, como pone de manifiesto la moción aprobada por éste el 26 de noviembre de 2009, en la que, además de otros contenidos, se apela al diálogo con la Junta de Castilla y León para avanzar en el bienestar de los ciudadanos de los dos municipios del enclave de Treviño, posición aceptada de

antemano por Castilla y León siempre que se respete la pertenencia administrativa del enclave a dicha Comunidad, algo que resulta innegociable para ésta.

La gestión conjunta del Parque Nacional de los Picos de Europa, por parte de Castilla y León, el Principado de Asturias y Cantabria ha dado un paso importante en 2009 con la firma de un convenio por los Presidentes de las tres Comunidades Autónomas, el 9 de marzo, para sentar las bases de lo que serán los mecanismos de coordinación, orgánicos y funcionales, cuya operatividad queda pendiente del efectivo traspaso de los medios necesarios para el ejercicio de la competencia. Otro convenio firmado por los presidentes de las Comunidades de Castilla y León y Madrid el 18 de noviembre de 2009 pretende ser el embrión de un nuevo espacio natural protegido en el año 2012, el Parque Nacional de la Sierra del Guadarrama, con una superficie de 35.000 hectáreas, extendido por las provincias de Ávila y Segovia y la Comunidad de Madrid; para ello, antes de solicitar al Estado la tramitación de la ley correspondiente, deberán ser aprobados los planes de ordenación de recursos naturales por parte de ambas Comunidades Autónomas, que en el caso de Castilla y León se prevé que afecte a 35 municipios de la Comunidad.

Con el precedente que supusieron los encuentros de Zaragoza y Sevilla (2008) entre responsables de las seis Comunidades Autónomas que han visto reformados sus Estatutos de Autonomía en los últimos años (Aragón, Andalucía, Islas Baleares, Cataluña, Castilla y León y Comunidad Valenciana) se celebró el 23 de febrero de 2009, en Valladolid, el tercer encuentro de estas características, en el que por vez primera se formalizaron dos acuerdos que vinculan a las citadas Comunidades Autónomas en una suerte de cooperación horizontal: el primero de ellos afecta al ejercicio de la caza y la pesca, de manera que la práctica de estos deportes pueda ser realizada por el titular de la licencia expedida por la Comunidad Autónoma correspondiente en los territorios de cualquiera de las demás sin necesidad de disponer de ningún otro permiso, lo cual exigirá introducir modificaciones en los ordenamientos autonómicos correspondientes; el segundo acuerdo supone la coordinación de las redes de acogida de mujeres víctimas de violencia de género, de forma que todas las casas de acogida queden a disposición de las Administraciones autonómicas firmantes. El último de estos encuentros, celebrado en Barcelona en noviembre de 2009, también con la participación del Consejero de Presidencia de Castilla y León, además de servir para reivindicar una mayor participación de las Comunidades Autónomas en reuniones y organismos de la Unión Europea, en el Consejo Económico y Social y en Radio Televisión Española, permitió alcanzar sendos acuerdos de cooperación en materia de turismo y salud (homologación de licencias de los fabricantes de productos sanitarios a medida).

Castilla y León y Portugal

Desde hace años se viene dando cuenta en este Informe Comunidades Autónomas de las relaciones que la Comunidad de Castilla y León mantiene con las regiones norte y centro de Portugal, fundamentalmente basadas en la existencia de sendas comunidades de trabajo creadas con cada una de dichas regiones portuguesas. Atento a esta realidad y con la clara voluntad de ampliar esas relacio-

nes, el art. 66.2 del Estatuto de Autonomía, reformado por Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, contempla la promoción de esas relaciones. En este nuevo contexto hay que situar las referencias que se realizan a continuación.

La XXIV Cumbre Hispano-Portuguesa, celebrada en Zamora a principios de año, contó con la presencia del Presidente del ejecutivo de la Comunidad, en representación de los presidentes de las cuatro Comunidades Autónomas limítrofes con el país vecino; en la citada cumbre, aunque no se adoptaron compromisos importantes en el desarrollo de las infraestructuras de conexión de ambos países y, señaladamente, en relación con las de mayor interés para Castilla y León (autovías del Duero entre Soria y Valladolid, y entre Zamora y la frontera portuguesa; y alta velocidad entre Aveiro y Salamanca); sin embargo, se adoptó un acuerdo que permite a las Comunidades Autónomas limítrofes con Portugal firmar convenios de cooperación en materia sanitaria con las Administraciones regionales portuguesas con objeto de mejoras la atención de los ciudadanos que viven a ambos lados de la raya.

El Presidente de la Junta de Castilla y León, que a finales de 2008 había asumido la presidencia bianual de la Comunidad de Trabajo existente entre la región centro de Portugal y Castilla y León, a principios de 2009 pasó a presidir la otra Comunidad de Trabajo que mantiene Castilla y León con la región norte portuguesa, en cuyo plenario se aprobó un convenio de cooperación transfronteriza entre la Comunidad de Castilla y León y la Comisión de Coordinación y Desarrollo de la Región Norte de Portugal, convenio que contempla siete grandes ejes de actuación: agricultura y desarrollo rural; patrimonio histórico, cultura y turismo; competitividad regional; innovación y desarrollo tecnológico; ordenación del territorio, transportes y comunicaciones; educación, formación y empleo; y, por último, salud y servicios sociales. Más allá de los dos importantes mecanismos de colaboración que son las comunidades de trabajo, el Presidente de la Comunidad ha impulsado las relaciones con la República portuguesa con dos visitas al país vecino: en la primera, en mayo de 2009, se reunió con el Presidente de la República, el Primer Ministro y varios ministros del gobierno, lo que permitió la firma de un memorando entre los gobiernos de Portugal y de Castilla y León con varios proyectos a desarrollar (rehabilitación y recuperación para usos turísticos de 80 kilómetros de ferrocarril en desuso entre Pocinho, en la frontera portuguesa, y Salamanca, el impulso del MIT –Movilidad, Innovación y Territorio– relativo al eje Lisboa, Oporto, Irún, y el reforzamiento de la cooperación transfronteriza); y la segunda visita tuvo un motivo más económico, y en ella el Presidente de la Comunidad encabezó una delegación integrada por representantes de seis consejerías, miembros de la confederación de empresarios y de las cámaras de comercio y doscientos empresarios de distintos sectores.

Conflictividad

Educación para la ciudadanía y crucifijos en las escuelas

El primero se trata de un conflicto judicializado que se mantiene activo desde el año 2008, con motivo de la implantación de la asignatura Educación para la Ciudadanía en el curso 2008/2009 y que a lo largo del año 2009 ha dado lugar a

algunos episodios de interés para este informe. Finalizando el año 2008, la sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León dictó numerosos autos de suspensión cautelar de «la obligatoriedad de cursar, recibir las enseñanzas y ser evaluados de la citada asignatura», suspensión cautelar que fue levantada mediante los correspondientes autos judiciales dictados en marzo de 2009 a la vista de la sentencia de 11 de febrero de 2009, de la sala tercera del Tribunal Supremo, y de los argumentos vertidos en ella. No obstante, la Orden de la Consejería de Educación de 6 de agosto de 2008, por la que se denegaba la solicitud de objeción de conciencia de una alumna que, junto a otros casos similares, había dado lugar a la suspensiones cautelares y al levantamientos de las mismas a que acabamos de referirnos, fue anulada por sentencia de la sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 23 de septiembre de 2009 –a la que han seguido otras en el mismo sentido–, siendo reconocido el derecho a la objeción de conciencia de la recurrente, sentencia que ha sido recurrida por la Administración del Estado ante el Tribunal Supremo. En otro proceso judicial de diferente objeto, la sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en sentencia de 27 de abril de 2009, desestimó el recurso interpuesto por la Administración del Estado frente a la norma de adaptación de la asignatura Educación para la Ciudadanía que la Junta de Castilla y León había aprobado en 2008 para privar a la misma de los contenidos «ideológicos» en la enseñanza secundaria, sentencia que no fue recurrida en casación ante el Tribunal Supremo, y a la que siguió el compromiso del Ministro de Educación de desistir del recurso que había interpuesto frente a la norma de adaptación de la citada asignatura en la enseñanza primaria, por lo que el conflicto surgido por la adaptación autonómica de la asignatura Educación para la Ciudadanía en Castilla y León parece haber finalizado.

El conflicto judicial suscitado por algunos padres de unos niños escolarizados en el colegio público Macías Picabea de Valladolid, resuelto en instancia por sentencia dictada a finales de 2008, de la que se dio cuenta en el Informe Comunidades Autónomas correspondiente a ese año, fue recurrido en apelación por la Junta de Castilla y León para forzar una resolución judicial que sirviera de pauta a otros fallos posteriores de instancias inferiores que eventualmente pudieran ser contradictorios; finalmente, la sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sede en Valladolid, en una sentencia de 14 de diciembre de 2009, reconoce el derecho de los padres a pedir la retirada de los crucifijos de las clases, pero no dispone la supresión de esos símbolos religiosos y culturales de los centros escolares como habían solicitado los recurrentes.

Sentencia de la sala tercera del Tribunal Supremo sobre el Decreto 54/2006, de 24 de agosto, de la Junta de Castilla y León. En el Informe Comunidades Autónomas 2007, dimos cuenta del conflicto judicial suscitado frente al Decreto 54/2006, de la Junta de Castilla y León, de desarrollo de la Ley 28/2005, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco, del Estado; así como de la Sentencia de 30 de noviembre de la sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sede en Valladolid, resolutoria en instancia de dicho conflicto. Recurrida en casación esta sentencia por las Administraciones de Castilla y León y la del Estado, la sala tercera del Tribunal

Supremo dictó la sentencia de 12 de noviembre de 2009, mediante la que, estimando parcialmente el recurso interpuesto por el Abogado del Estado, declaró la nulidad de los arts. 3, 5 y 6 del mencionado decreto, preceptos referidos al cómputo de los diferentes espacios de los establecimientos hosteleros para calcular los 100 metros cuadrados que marcan el límite para que en ellos se pueda fumar, así como a la posibilidad prevista en el decreto de compartimentar los espacios reservados para fumadores en los locales de más de 100 metros cuadrados; en cambio, fue declarado conforme a derecho el art. 7 de la mencionada norma, relativo a la autorización para fumar en los establecimientos de hostelería y restauración, independientemente de la superficie, que se reserven para celebraciones privadas, siempre que se trate de zonas aisladas y reservadas para determinadas personas y de acceso restringido para las mismas, de manera que no puedan verse afectadas otras distintas a éstas.

Vacaciones fiscales/«blindaje» de las disposiciones forales

De la conflictividad que generan las llamadas vacaciones fiscales se viene dando noticia en este Informe Comunidades Autónomas año tras año, pues en todos los ejercicios son aprobadas normas forales que prevén ventajas fiscales a favor de las empresas radicadas en los tres territorios históricos del País Vasco que posteriormente son impugnadas por las Comunidades Autónomas limítrofes a las Diputaciones Forales, o bien alguna instancia judicial resuelve alguno de los recursos interpuestos o, en fin, ambas cosas en un mismo año. En 2009, precisamente, hay de los dos tipos de actuaciones, toda vez que a principios del año los servicios jurídicos de la Junta de Castilla y León, previa autorización acordada por el Consejo de Gobierno el 12 de febrero del año en curso, impugnaron ante la sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco tres normar aprobadas por las Diputaciones Forales a finales de 2008 que benefician fiscalmente a las pymes radicadas en los territorios de las mismas, y el 9 de septiembre de 2009 el Tribunal de Primera Instancia de la Unión Europea resolvió, mediante sentencias de esa fecha, varios recursos interpuestos por las Diputaciones Forales y la Confederación Empresarial Vasca frente a decisiones de la Comisión –que resultaba demandada y apoyada en su posición procesal por la Comunidad Autónoma de la Rioja– relativas a la incompatibilidad, que había declarado la institución europea, de ciertas normas forales al otorgar a las empresas radicadas en alguno de los Territorios Históricos exenciones fiscales y créditos del 45% de las inversiones que efectuaran.

A estas referencias, repetidas en términos similares en los informes de los últimos años, se une, como circunstancia nueva en 2009, el apoyo prestado por los diputados del Grupo Socialista en el Congreso a la toma en consideración de una proposición de ley presentada por el Grupo Nacionalista mediante la que se pretende «blindar» las disposiciones forales frente a los recursos ordinarios en sede contencioso-administrativa que, como viene siendo frecuente, presentan frente a ellas los gobiernos de las Comunidades Autónomas limítrofes, señaladamente Castilla y León y la Rioja, cuando consideran que benefician ilegítimamente a las empresas radicadas en los Territorios Históricos en detrimento de las que tienen su domicilio en las provincias limítrofes, con fundamento en que puede incenti-

var la localización empresarial en aquéllos o la deslocalización del tejido empresarial de la provincia de Burgos o de la Comunidad Autónoma de La Rioja. La citada toma en consideración de la proposición de ley efectuada el 13 de octubre, por lo tanto, en el marco de la negociación del apoyo del Grupo Nacionalista del Congreso a los Presupuestos Generales del Estado, suscitó la reacción de las Cortes de Castilla y León, que el 21 de octubre aprobaron una proposición no de ley, con el apoyo de los procuradores de los Grupos Popular y Mixto, sin que los procuradores del Grupo Socialista expresaran su voluntad por medio de los votos, mediante la que se insta al Gobierno de la Nación a que manifieste su oposición al contenido de la proposición de ley tomada en consideración en el Congreso días antes. Por otro lado, los Portavoces de los Grupos Parlamentarios Popular de las Cámara legislativas de Castilla y León, La Rioja y Cantabria, reunidos el 19 de octubre, firmaron una declaración en la que anuncian llevar a cabo todas las medidas legalmente posibles frente al texto que se derive de la proposición tomada en consideración para su tramitación en el Congreso si finalmente se aprobara como ley. De momento en la Cámara Baja el texto fue aprobado el 17 de diciembre con el apoyo de 194 diputados frente a 147 que votaron en contra (Partido Popular y Unión, Progreso y Democracia) y una abstención (Unión del Pueblo Navarro).

«Viñedos de España»

El Consejo de Gobierno de Castilla y León, en su sesión del 8 de septiembre de 2009, autorizó a los servicios jurídicos de la Comunidad a impugnar ante la sala de contencioso administrativo de la Audiencia Nacional la Orden ARM/ 2067/2009, de 29 de julio, por la que se reconoce y regula la indicación geográfica «Viñedos de España», para los vinos con derecho a mención «Vino de la Tierra», producido en la zona geográfica que se delimite. Con este recurso la Junta de Castilla y León pretende combatir la que considera una indicación creada artificialmente que favorece a ciertas regiones españolas con exceso de producción y de poca calidad, que se beneficiarían de una indicación que, al ser demasiado genérica y extendida por un amplio territorio vitivinícola, podría confundir al consumidor con el reclamo «Viñedos de España», en perjuicio de otras regiones españolas y, señaladamente, Castilla y León, que vienen haciendo un gran esfuerzo en la producción de vinos de calidad.

Cierre de la central nuclear de Santa María de Garoña

Después de treinta y ocho años de funcionamiento de la central nuclear de Garoña y próxima la expiración de la última prórroga otorgada por diez años mediante Orden del Ministerio de Industria y Energía de 5 de julio de 1999, progresivamente fueron surgiendo dudas sobre el futuro de la central y, en paralelo, se produjo el posicionamiento de diversas instituciones y entidades en relación con el mismo. Así, las Cortes de Castilla y León aprobaron por unanimidad una Proposición no de Ley, el 16 de abril de 2008, mediante la que instaban a la Junta de Castilla y León a que solicitara al Gobierno de la Nación la renovación del

permiso de funcionamiento de la central a partir de 2009, siempre que el Consejo de Seguridad Nuclear informara favorablemente la continuidad; en el mismo sentido, el Presidente y algunos miembros del ejecutivo de la Comunidad, la Diputación de Burgos, las centrales sindicales UGT y CCOO, los trabajadores de la central, las Cámaras de Comercio de Castilla y León y la Confederación Empresarial Vasca, entre otros; y, por supuesto, Nucleanor, entidad propietaria de la central, participada al 50% por Iberdrola y Endesa, la cual también se expresó a favor de su continuidad sobre la base de su correcto funcionamiento y de las inversiones realizadas para garantizarlo, siempre sometiendo su posición al informe del Consejo de Seguridad Nuclear.

El Consejo de Seguridad Nuclear, con fecha 5 de junio de 2009, emitió informe favorable a la renovación de la autorización por el periodo solicitado por parte de la entidad titular de la central, informe que fue ampliado con otro de fecha 24 de junio de 2009, evacuado este último a solicitud del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, con objeto de determinar las condiciones de seguridad nuclear y protección radiológica que serían aplicables a un periodo de renovación de dos años, de cuatro años o de seis años, periodos tras de los cuales se produciría el cierre definitivo de la central.

Finalmente, después de valorarse distintas posibilidades relativas al órgano que debía adoptar la decisión, por Orden ITC/1785/2009, de 3 de julio, se acuerda como fecha de cese definitivo de la explotación de la central nuclear de Santa María de Garoña el día 6 de julio de 2013, por lo que hasta esa fecha queda autorizada la explotación de la misma.

La decisión –pretendidamente salomónica entre la solicitud de renovación de la autorización por diez años que promovió Nucleanor, con el amplio apoyo recibido desde instituciones e interlocutores sociales, y el cierre inmediato– fue rechazada por la entidad titular, que inmediatamente anunció un recurso frente a la citada orden ministerial ante la sala de contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, y por el ejecutivo de la Comunidad que, igualmente, ha recurrido frente a la misma.

Ante lo que parece una decisión irreversible, excepción hecha de que un cambio de gobierno modifique la situación creada por la Orden de 3 de julio de 2009, en la línea de lo anunciado por el señor Rajoy, sólo cabe esperar que se cumplan las promesas realizadas por el Gobierno de la Nación para con la zona de influencia de la central de Garoña, promesas que también sirvieron al Partido Socialista de Castilla y León para justificar un cambio de actitud entre la primavera de 2008, momento en el cual los procuradores del Grupo Socialista en las Cortes de Castilla y León votaron a favor del mantenimiento de la central, como se ha señalado anteriormente, y el verano de 2009, en que nada objetaron a la decisión adoptada por el ejecutivo del Estado.

Finalmente, el Consejo de Ministros celebrado el 20 de noviembre de 2009 aprobó el Plan de Dinamización Económica y Medidas para el Empleo, con el objeto de fortalecer la estructura productiva de la zona (78 municipios en los que residen casi 100.000 personas, distribuidos en la provincia de Burgos, en la Comunidad Autónoma de La Rioja y en Álava y Vizcaya) y garantizar el crecimiento en

los próximos años, para lo cual se prevé una dotación de más de 900 millones de euros en inversiones directas para el periodo 2010-2013. La Junta de Castilla y León, nada más conocer el texto, a través de su portavoz manifestó la voluntad de presentar alegaciones, pues en su elaboración aquélla no tuvo participación, expresando también su escepticismo, a la vista de lo ocurrido con el Plan Oeste aprobado también por el Consejo de Ministros en julio de 2004, cuyo cumplimiento ha sido muy escaso.

Elecciones al Parlamento Europeo 2009

En un ambiente de absoluta normalidad, las elecciones del 7 de junio al Parlamento Europeo se celebraron en Castilla y León con una participación del 52,89% que, sin ser alta, fue superior en siete puntos a la media nacional, y solo fue superada por la habida en la Comunidad Valenciana. Como dato destacable hay que hacer referencia a que en Salamanca, al igual que en Lérida y Pontevedra, se hizo uso del llamado Colegio Administrado Electrónicamente, que fue objeto de observación por una delegación compuesta por representantes de distintas organizaciones internacionales (ONU, OCDE) y de países asiáticos.

El resultado de las elecciones fue claramente favorable al PP, que pese a bajar poco más de un punto en relación con las elecciones europeas de 2004 (del 53,11% al 52%), superó al PSOE en casi 15 puntos, dos más que en los anteriores comicios europeos, lo que se explica en que este partido bajó en torno a los 4 puntos si se compara el resultado de las últimas elecciones europeas con el de las anteriores. En términos absolutos, los votos para el PP fueron 565.207, frente a 409.791 para el PSOE. En todas las provincias y capitales de provincia el PP fue el más votado, incluidas León, Palencia y Segovia, cuyos ayuntamientos de las capitales están siendo gobernados por el PSOE; contrariamente, en el municipio de Ponferrada, gobernado por el PP, fue el PSOE el que obtuvo un mayor número de votos en las últimas elecciones europeas.

Con más de 40.000 votos, Unión, Progreso y Democracia fue la tercera fuerza política por el número de los obtenidos, lo que supuso el desplazamiento de IU a la cuarta posición, pues la coalición no llegó a los 26.000 votos.

Financiación autonómica

Iniciado el año 2009, el Presidente del Gobierno retomó los contactos con los Presidentes autonómicos que todavía no habían pasado por el Palacio de la Moncloa; el turno del Presidente de Castilla y León llegó el día 5 de enero, en cuya reunión éste expuso al Presidente del Gobierno la aspiración a que, en cumplimiento del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, el nuevo sistema de financiación autonómica ponderara adecuadamente las particulares circunstancias demográficas y territoriales de la Comunidad, esto es, la dispersión de la población, la gran superficie, la baja densidad demográfica y el envejecimiento, de manera que se asuma el concepto de población equivalente para tener en cuenta el mayor coste de la prestación de los servicios en la Región en un modelo discuti-

do multilateralmente. A falta de cifras concretas, el Presidente de Castilla y León conoció de primera mano la voluntad de que el nuevo modelo incorpore un cuarto fondo destinado a compensar a aquéllas Comunidades Autónomas de escasa población, lo que les impide beneficiarse del fondo de competitividad, y con niveles de renta superiores a otras Comunidades Autónomas, favorecidas por esta circunstancia, mediante el fondo de cooperación. La reunión permitió conocer este dato, positivo, en principio para Castilla y León, aunque a falta de concretar la cuantía con que se fuera a dotar a ese cuarto fondo, pero también otros relacionados con el peso determinante de la población en el modelo que se estaba gestando, que no benefician a la Comunidad, pues el crecimiento de su población, frente a otras Comunidades Autónomas, viene siendo muy escaso.

Conforme avanzaba el año 2009 se sucedieron los contactos del Presidente de la Comunidad con otros Presidentes de Autonomías que presentan unas características similares a Castilla y León, en la idea de ofrecer posiciones comunes en la negociación multilateral del nuevo modelo de financiación; en concreto, hubo reuniones con los responsables del Principado de Asturias, Galicia y La Rioja.

Después de un cierto parón durante los primeros meses del año, la remodelación del Gobierno de la Nación supuso el reinicio de los contactos entre los Ministros de Economía y Hacienda y de Política Territorial y el Presidente de la Junta de Castilla y León, mediante los que, poco a poco, se van ajustando los criterios e, incluso, van saliendo a debate algunas cifras, hasta que finalmente, en vísperas del Consejo de Política Fiscal y Financiera, a celebrar el día 15 de julio de 2009, el Ministerio de Economía y Hacienda trasladó a la Comunidad el documento a debatir.

La posición de Castilla y León en el Consejo de Política Fiscal y Financiera fue crítica con el documento sometido a debate por el Ministerio de Economía y Hacienda, manifestándose finalmente por la abstención frente al mismo. En definitiva, de lo conocido en aquél momento, el nuevo sistema ofrecía al Presidente del ejecutivo de Castilla y León, en sus propias palabras, «luces y sombras», pues si bien se recogían las cuatro variables que contempla el Estatuto de Autonomía (extensión territorial, poca densidad demográfica, envejecimiento y dispersión de la población), sin embargo, no se ponderan adecuadamente en el reparto de los 11.000 millones de euros de fondos adicionales entre todas las Comunidades Autónomas de régimen común, pues según las previsiones a Castilla y León le corresponderían 500 millones; es decir, el 4,5% del total, en tanto que la población de la Comunidad representa el 6% del total de España, a lo que habría que añadir el resultado del ajuste de la población teniendo en cuenta las cuatro variables, de manera que alcanzaría el 6.4%, por lo que el montante que debería recibir Castilla y León procedente del reparto de los fondos adicionales tendría que alcanzar más de 700 millones de euros, considerándose, no obstante, que los 500 millones resultan imprescindibles para garantizar la prestación de servicios, por lo que la Comunidad no podía rechazar esa cantidad votando en contra del documento base del nuevo modelo de financiación autonómica.

Finalmente, el día 22 de diciembre la Comunidad de Castilla y León, a través de la Consejera de Hacienda, prestó su acuerdo al nuevo modelo de financiación, que supone para la Comunidad recibir 284 millones de euros antes de acabar el

año 2009 con cargo a los fondos adicionales, hasta alcanzar un total de 500 millones contando los años 2010 y 2011, con cargo a esos mismos fondos. El acuerdo, sin embargo, obedece más a las necesidades de la Comunidad de financiar los servicios que al convencimiento de que el nuevo modelo de financiación sea bueno para Castilla y León, pues en él, como manifestó el propio Presidente de la Junta el día siguiente a que la Consejera estampara su firma junto a la del Secretario de Estado de Política Territorial, no se han ponderado debidamente las circunstancias demográficas y territoriales de la región, pese a estar presentes en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad.

Administración local

Lo más destacable en el año 2009 en lo referente a la Administración local de la Comunidad se deriva de la aprobación de la Ley 8/2009, de 16 de junio, de transferencia de competencias entre la Comunidad Autónoma de Castilla y León y las Entidades locales de la Comunidad, norma con la que se da un paso importante en el cumplimiento de uno de los más importantes contenidos del Pacto Local acordado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad el 3 de noviembre de 2005 y aceptado prácticamente por la totalidad de los municipios de la Región. En efecto, mediante la citada ley se abre el camino al trasvase de competencias de titularidad autonómica a favor de las diputaciones provinciales y de los municipios de más de 5000 habitantes, de manera que, cuando el proceso se complete mediante la aprobación de los correspondientes decretos de traspaso de medios personales, materiales y financieros –fruto del trabajo de las comisiones mixtas–, las diputaciones provinciales habrán recibido la titularidad de las competencias para ejercer una serie de funciones en las siguientes materias: juventud, educación, servicios sociales, deporte y medio ambiente, para ejercerlas en el ámbito territorial de los municipios que tengan una población igual o inferior a 5000 habitantes; en concreto, a la vista de las especificaciones que contiene el anexo a la citada ley, seis diputaciones asumirán la titularidad y gestión de once campamentos juveniles, otras seis entidades provinciales recibirán la titularidad de diez centros de día para personas mayores, otra diputación incorporará una instalación deportiva, finalmente, en torno a noventa instalaciones de uso público en áreas recreativas de montes, riberas y espacios naturales pasarán a ser de la titularidad provincial. En las materias antes citadas, los cuarenta y siete municipios de la Comunidad de más de 5000 habitantes asumirán la titularidad y gestión, en función de la ubicación de los centros y áreas transferidos, de siete centros de juventud-casas de juventud, treinta centros de educación infantil, treinta y nueve centros de día para personas mayores, un comedor social, una instalación deportiva y catorce instalaciones de uso público en áreas recreativas de montes, riberas y espacios naturales.

Transferencias

Pendiente la transferencia de la competencia relativa a la gestión de la Administración de Justicia, ningún avance se ha producido a lo largo de 2009, de manera que no cabe prever que Castilla y León llegue a recibir esa competencia

en un futuro inmediato. Tampoco se ha avanzado demasiado en el proceso que finalmente permita a la Comunidad gestionar, en los términos del Estatuto de Autonomía, las aguas del Duero, pues el grupo de trabajo constituido al efecto en el seno de la Comisión de Cooperación entre la Comunidad de Castilla y León y el Estado estuvo prácticamente inactivo desde principios de año hasta finales de septiembre en que volvió a reunirse; además, sin perjuicio de la voluntad de la Junta de Castilla y León de avanzar en el proceso, éste se halla lastrado por el carácter internacional del río Duero, circunstancia que se ha esgrimido reiteradamente desde distintos órganos del Estado para deducir diferencias en el tratamiento de la gestión de ésta cuenca en relación con el que ha recibido la del Guadalquivir.

Proceso de integración/fusión de las cajas de ahorro de la Comunidad

Dábamos cuenta en el Informe Comunidades Autónomas 2008 del proceso de integración «virtual» de las cajas de ahorro de la Comunidad promovido por los dos principales partidos políticos y respaldado por las organizaciones sindicales y empresariales. Terminábamos, sin embargo, la crónica correspondiente a este asunto afirmando que «la percepción que se tiene de este proceso al finalizar el año 2008 no resulta tan optimista como lo era cuando se inició tres meses antes, de manera que a las discrepancias surgidas se van añadiendo las reticencias expresadas, de forma más o menos explícita, por parte de algunas cajas de ahorro, por boca de sus directivos, sobre un modelo de integración que surgió del acuerdo entre los dos grandes partidos políticos de la Comunidad Autónoma».

Pues bien, estas reticencias se hicieron patentes cuando los presidentes de las cajas incumplieron su compromiso de reunir a los consejos de administración de las entidades de ahorro antes de que finalizara el mes de enero de 2009, conforme contemplaba el protocolo de integración, incumplimiento al que siguió unos días después el acuerdo adoptado por cinco de las seis cajas de ahorro de la Comunidad que suponía el rechazo al mismo y, en su lugar, la voluntad de iniciar un proceso de análisis y negociación en el seno de las propias entidades y con una perspectiva exclusivamente profesional, sobre la base de los modelos de integración de las mismas.

Después de este acuerdo, que supuso un importante revés a los planes proyectados por el Partido Popular y el Partido Socialista, se suceden algunas noticias que dan cuenta de contactos entre algunas cajas de ahorro, incluso de fuera de la Comunidad, pero de esas combinaciones sólo una fue tomando consistencia, primero en forma de integración de las dos principales cajas de ahorro de la Región –Caja España y Caja Duero–, a las que después se llegó a unir la tercera en importancia –Caja Burgos–, y finalmente como fusión.

Sometida la decisión de iniciar el proceso de fusión a los respectivos consejos de administración, los de Caja España y Caja Duero se manifestaron unánimemente a favor; sin embargo, el de Caja Burgos lo rechazó, decisión que, según se explicó, se basó en argumentos vinculados a un pretendido reparto proporcional al tamaño de cada caja, lo que perjudicaba a la de Burgos, de forma que incluso

los miembros del consejo de administración de esta última entidad pertenecientes a los Partidos Popular y Socialista votaron en contra de iniciar el proceso de fusión pese a que la opinión de ambos partidos era favorable al mismo.

Tomada la decisión de fusionar ambas cajas de ahorro (Caja España y Caja Duero), quedaba por delante la realización de una labor que a la vista de los frentes en que se debía trabajar (el laboral, el económico y el político o social) no resultaría sencilla, pues a la siempre espinosa cuestión de la/s sede/s, se unían otras muy importantes por afectar a los trabajadores de las entidades debido a la duplicidad de sucursales que existen en muchas poblaciones, y a los servicios que vienen prestando en una Comunidad muy fragmentada desde el punto de vista demográfico. En relación con estos asuntos, a finales del año 2009 parece decidido que deben desaparecer más de doscientas sucursales, de fuera y del interior de la Comunidad, así como la reducción de casi mil empleos, decisiones que forman parte del pacto de fusión a adoptar por los distintos órganos de gobierno de las cajas conforme a un calendario que, previsiblemente, podría concluir con el nacimiento de la nueva caja en junio de 2010. Aunque lo acontecido en los últimos días del año no permitía aventurar que la fusión entre ambas entidades llegara a realizarse sin superar en los próximos meses las dificultades surgidas en los encuentros de los máximos responsables de las mismas en los días 28 y 29 de diciembre, la última de ellas ante responsables del Banco de España, lo cierto es que en los primeros días de enero de 2010 dichas dificultades pronto fueron superadas y el día 4 pudo anunciarse el acuerdo de fusión, del cual inmediatamente trascendió la denominación de la nueva entidad «Caja España de Inversiones, Salamanca y Soria, Caja de Ahorros y Monte de Piedad», cuya sede social, presidencia y órganos de gobierno se ubicarán en León, mientras que la dirección general lo hará en Salamanca.

Entre tanto, las otras cuatro cajas de ahorro existentes en la Comunidad (Caja Burgos, Caja Círculo, Caja Segovia y Caja Ávila) también tendrán que ir explorando las posibilidades de integración o fusión entre sí o con otras entidades de fuera de la Comunidad, proceso en que a finales de 2009 Caja Burgos se ha decantado por una forma de fusión «virtual» con otras cajas no radicadas en Castilla y León, para integrarse en el nuevo «Grupo Banca Cívica», al que no se descarta que se unan Caja Segovia y Caja Ávila.

Como es de suponer, estos procesos están siendo seguidos muy de cerca por la Administración de la Comunidad, al estar especialmente interesada en que su resultado sea compatible con que el ahorro de los ciudadanos de la Comunidad sirva para financiar proyectos a desarrollar en ella, por lo que no se oculta la apuesta de la Administración regional por las fusiones entre entidades de la Comunidad o lideradas por éstas.

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Presidente: D. José Manuel Fernández Santiago

Total Procuradores: 83

Composición por Grupos Parlamentarios:

Grupo Parlamentario Popular: 48 Procuradores

Grupo Parlamentario Socialista: 33 Procuradores

Grupo Parlamentario Mixto: 2 Procuradores (ambos pertenecientes a la Unión del Pueblo Leonés)

Estructura del Gobierno

Presidente: D. Juan Vicente Herrera Campo

Vicepresidenta Primera y Consejera de Medio Ambiente: Dña. María Jesús Ruiz Ruiz

Vicepresidente Primero y Consejero de Economía y Empleo: D. Tomás Villanueva Rodríguez

Consejería de Presidencia y Portavoz: D. José Antonio de Santiago-Juárez López

Consejería de Administración Autonómica: Dña. Isabel Alonso Sánchez

Consejería de Interior y Justicia: D. Alfonso Fernández Mañueco

Consejería de Fomento: D. Antonio Silván Rodríguez

Consejería de Agricultura: Dña. Silvia Clemente Municio

Consejería de Sanidad: D. Francisco Javier Álvarez Guisasola

Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades: D. César Antón Beltrán

Consejería de Educación: D. Juan José Mateos Otero

Consejería de Cultura y Turismo: Dña. María José Salgueiro Cortinas

Tipo de Gobierno

Mayoritario con apoyo del Grupo Parlamentario Popular (48 procuradores)

Composición del Gobierno

Homogéneo, Partido Popular

Cambios de Gobierno

No se han producido a lo largo de 2009

Investidura, moción de censura y cuestiones de confianza

No ha habido durante 2009

Mociones de reprobación

No se han presentado en 2009

Debates y resoluciones parlamentarias más importantes

Proposición No de Ley núm. 482, presentada por el Grupo Parlamentario Mixto, instando a la Junta de Castilla y León a la adopción de medidas en relación con el gravamen a las compañías eléctricas por la obtención de energía en los embalses de Castilla y León. Habiendo sido emitidos setenta y ocho votos, fue rechazada con cuarenta y tres en contra y treinta y tres abstenciones (Sesión Plenaria celebrada el 5 de febrero de 2009)

Proposición No de Ley núm. 696, presentada por el Grupo Parlamentario Popular, instando a la Junta de Castilla y León a que se dirija al Gobierno de España para que su Presidente convoque con carácter urgente la Conferencia de Presidentes del Estado Autonómico, con el fin de tratar la situación económica de España. Habiendo sido emitidos setenta y ocho votos, fue aprobada por cuarenta y cinco a favor, ninguno en contra y treinta y tres abstenciones (Sesión Plenaria celebrada el 5 de febrero de 2009).

Convenio Marco de Colaboración entre la *Consellería* de Sanidad de la *Xunta* de Galicia, el Servicio Gallego de Salud y la Consejería de Sanidad de la Junta de Castilla y León, remitido por la Junta de Castilla y León para la ratificación por las Cortes de Castilla y León, y Convenio Específico de Colaboración de la *Xunta* de Galicia y la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León para la Atención Primaria, Especializada y Asistencia Sanitaria de Urgencias y Emergencias en determinadas zonas limítrofes de ambas Comunidades. Fueron aprobados por todos los miembros de la Cámara (Sesión Plenaria celebrada el 13 de marzo de 2009).

Comparecencia del Presidente de la Junta de Castilla y León ante el Pleno de las Cortes de Castilla y León, a petición propia, para informar sobre los efectos de la crisis económica en Castilla y León y las medidas a adoptar por el Gobierno de la Comunidad (Sesión Plenaria celebrada el 12 de marzo de 2009).

Debate y votación, por el procedimiento de lectura única, del Proyecto de Ley de Concesión de un crédito extraordinario y un suplemento de crédito para financiar medidas de apoyo a trabajadores desempleados e incentivos a la inversión. Habiendo sido emitidos setenta y seis votos, fue aprobado por setenta y cinco votos a favor y uno en contra (Sesión Plenaria celebrada el 26 de marzo de 2009).

Proposición No de Ley núm. 732 presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, relativa a medidas de ayuda a empresas y autónomos de la Comunidad. Habiendo sido emitidos setenta y seis votos, fue rechazada por treinta y uno a favor y cuarenta y cinco en contra, no registrándose ninguna abstención (Sesión Plenaria celebrada el 16 de abril de 2009).

Proposición No de Ley núm. 771, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, relativa al Programa Marco Estratégico de Competitividad Industrial de Castilla y León, y la anunciada Estrategia Regional de Creación de Empresas. Habiendo sido emitidos setenta y cuatro votos, fue aprobada con setenta y cuatro votos a favor (Sesión Plenaria celebrada el 28 de abril de 2009).

Proposición No de Ley núm. 854, presentada por el Grupo parlamentario Popular, instando a la Junta de Castilla y León a dirigirse al Gobierno de España para que se establezca de forma inmediata un plan de ayudas directas a la adquisición de vehículos. Habiendo sido emitidos sesenta y nueve votos, fue aprobada por la totalidad de los votantes (Sesión Plenaria celebrada el 12 de mayo de 2009).

Proposición No de Ley núm. 863, presentada por el Grupo Parlamentario Popular, relativa a reforma del sistema de financiación autonómica. Habiendo sido emitidos setenta y cinco votos, fue aprobada por cuarenta y tres a favor y treinta y dos en contra, y ninguna abstención (Sesión Plenaria celebrada el 27 de mayo de 2009).

Convalidación del Decreto-ley 1/2009, de 14 de mayo, por el que se determinan, para el año 2009, las actuaciones del Plan Plurianual de Convergencia que serán financiadas, con los créditos consignados en el artículo 68 de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León. Habiendo sido emitidos setenta y ocho votos, setenta y seis lo fueron a favor de la convalidación, registrándose dos abstenciones. Ningún Grupo Parlamentario pidió que se tramitara como Proyecto de Ley (Sesión Plenaria celebrada el 10 de junio de 2009).

Debate sobre política general de la Junta de Castilla y León (Sesiones Plenarias celebradas los días 24 y 25 de junio de 2009).

Proposición No de Ley núm. 908, presentada por el Grupo Parlamentario Popular, relativa a derogación de la Orden del Ministerio Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, reguladora de Viñedos de España. Habiendo sido emitidos setenta y ocho votos, fue aprobada por cuarenta y seis a favor, ninguno en contra y treinta y dos abstenciones (Sesión Plenaria celebrada el 11 de septiembre de 2009).

Ratificación del Convenio de Colaboración entre Comunidades Autónomas para la coordinación de sus redes de centros de acogida a la mujer victima de violencia de género. Habiendo sido emitidos setenta y cinco votos, la totalidad de los presentes votaron a favor (Sesión Plenaria celebrada el 11 de septiembre de 2009).

Informe Anual del Procurador del Común correspondiente al año 2008 (Sesión Plenaria celebrada el 23 de septiembre de 2009).

Proposición No de Ley núm. 991, presentada por el Grupo Parlamentario Mixto, instando a la Junta de Castilla y León a rechazar los proyectos de construcción de líneas eléctricas que cuenten con el rechazo unánime de las formaciones políticas del territorio que atraviesen y a rechazar el proyecto de construcción de la línea de alta tensión entre Sama y Velilla. Habiendo sido emitidos setenta y seis votos, la proposición no de ley fue aprobada por unanimidad (Sesión Plenaria celebrada el 6 de octubre de 2009).

Proposición No de Ley núm. 992, presentada por el Grupo Parlamentario Popular, relativa a revisión del cálculo de las entregas a cuenta por parte del Gobierno de la Nación para garantizar el principio de suficiencia financiera. Habiendo sido emitidos setenta y seis votos, fue aprobada por cuarenta y cuatro a favor y treinta y dos en contra (Sesión Plenaria celebrada el 6 de octubre de 2009).

Ratificación del Convenio de Colaboración entre Comunidades Autónomas para el reconocimiento recíproco de las licencias de caza y pesca recreativa en aguas interiores. Habiendo sido emitidos setenta y cinco votos, fue ratificado por setenta y cuatro votos a favor y uno en contra (Sesión Plenaria celebrada el 6 de octubre de 2009).

Proposición No de Ley núm. 1004, presentada por el Grupo Parlamentario Popular, relativa a prórroga presupuestaria o reedición del Plan 2000E. Habiendo sido emitidos setenta y siete votos, fue aprobada por la totalidad de los presentes (Sesión Plenaria celebrada el 21 de octubre de 2009).

Proposición No de Ley núm. 1006, presentada por el Grupo Parlamentario Popular, relativa a la Proposición de Ley, presentada por el Parlamento Vasco de modificación de las Leyes Orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial. Habiendo sido emitidos cuarenta y cuatro votos, fue aprobada por esos mismos votos, no siendo registrados votos en contra ni abstenciones (Sesión Plenaria celebrada el 21 de octubre de 2009).

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

Procurador del Común

En Sesión Plenaria de las Cortes celebrada el 23 de septiembre de 2009, el Procurador del Común presentó el Informe Anual correspondiente al año 2008. En sus correspondientes turnos, los Portavoces de los Grupos Parlamentarios fijaron sus posiciones en relación con el mencionado informe, todas ellas laudatorias de la actividad desarrollada por la institución. El número de quejas presen-

tadas a lo largo del año 2009, con muy poca variación en relación con las habidas en el año anterior, se vuelve a situar al final del periodo tenido en cuenta en torno a 2400; de las cuales el número más elevado afectan a las entidades locales (más de 400), seguido de las presentadas en materia de familia, igualdad de oportunidades y juventud (casi 400) y fomento (en torno a 300). Por provincias, la de León es la que más quejas aporta a la estadística (en torno a 600), seguida de Valladolid (350) y Burgos (pocas más de 325); en el lado contrario, procedentes de la provincia de Soria se presentaron poco más de 60 quejas. Se trata de unos números que vienen marcando año tras año una tendencia.

Consejo Económico y Social

Durante el año 2009, el Consejo Económico y Social aprobó los siguientes documentos: (1) el Informe Anual sobre la Situación Económica y Social de Castilla y León en 2008, aprobado por unanimidad el 26 de junio de 2009; (2) a iniciativa propia aprobó los dos siguientes: el Informe sobre Expectativas del Sector de la Bioenergía en Castilla y León, y el Informe sobre Perspectivas del envejecimiento activo en Castilla y León; (3) como informes previos los siguientes sobre los correspondientes anteproyectos de ley: Informe Previo sobre el Anteproyecto de Ley de los Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, Informe Previo sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas Financieras, Informe Previo sobre el Anteproyecto de Ley contra la Violencia de Género, Informe Previo sobre el Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales y Atención a la Dependencia, e Informe Previo sobre el Anteproyecto de Ley de Publicidad Institucional; como informes previos también, además de los citados, hasta un total de doce, podemos destacar los siguientes: el Dictamen 1/09 sobre el Anteproyecto de Plan Director de Castilla y León de Cooperación al Desarrollo (2009-2012), el Informe Previo sobre el Borrador de Estrategia Regional contra el Cambio Climático en Castilla y León (2009-2012-2020), el Informe Previo sobre la Estrategia Regional de Desarrollo Sostenible en Castilla y León 2009-2012, el Informe Previo sobre el Plan Integral Agrario para el Desarrollo Rural de Castilla y León 2007-2013, y el Informe Previo sobre el Plan Estratégico de Turismo de Castilla y León 2009-2013.

Consejo Consultivo

La actividad del Consejo Consultivo a lo largo del año 2009 se ha materializado en la emisión de los siguientes dictámenes: seis relativos a otros tantos anteproyectos de ley, de los cuales merecen ser destacados los correspondientes al Anteproyecto de Ley de concesión de un crédito extraordinario y un suplemento de crédito para financiar medidas de apoyo a trabajadores desempleados e incentivos a la inversión, al Anteproyecto de Ley de Publicidad Institucional, y al Anteproyecto de Ley de Medidas Financieras para 2010; uno en materia de concesiones administrativas; nueve sobre contratación administrativas; dos sobre convenios y acuerdos de cooperación; nueve sobre recursos de revisión; tres en materia de régimen local, de los cuales uno sobre alteración de límites entre tér-

minos municipales y dos sobre otras tantas ordenanzas de aprovechamiento de bienes comunales; diez sobre proyectos de decretos, de los que destacamos los referidos al texto refundido de las normas vigentes sobre aportaciones económicas distintas a las subvenciones, elaborado por la Consejería de Hacienda, y al proyecto de decreto por el que se regulan los programas de conciliación de la vida familiar, escolar y laboral en el ámbito de la educación; cuarenta y cinco relativos a expedientes de revisión de oficio y, como viene siendo habitual, el mayor número de dictámenes fueron emitidos en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración.

Consejo de Cuentas

Presentado por la propia institución el Plan Anual de Fiscalizaciones para el año 2009 ante las Cortes de Castilla y León el día 23 de diciembre de 2008, éstas, a través de la Comisión de Hacienda lo aprobaron el 30 de marzo de 2009 (publicado el BOCYL el 7 de abril). El conjunto de fiscalizaciones cuya realización se prevé en dicho documento comprende las que deben ser realizadas por mandato legal (la de la Cuenta General de la Comunidad en el ejercicio 2008, las de los expedientes justificados relativos al Fondo de Compensación Interterritorial durante 2008 y el Informe anual sobre las cuentas del Sector Público Local de Castilla y León durante 2008, entre otras), las denominadas fiscalizaciones especiales (de la contratación administrativa celebrada por la Gerencia de Servicios Sociales durante el ejercicio 2008, de la actividad contractual de los ayuntamientos capitales de provincia durante 2008, y sobre determinadas áreas de cinco municipios, entre otras).

CASTILLA-LA MANCHA

F. Javier Díaz Revorio

Consideraciones generales

La reforma del Estatuto de Castilla-La Mancha es ya la que más larga tramitación está sufriendo en las Cortes Generales, y el año 2009 se ha cerrado sin avances significativos en la misma. Ampliado el plazo de enmiendas y presentadas éstas por separado por los grupos socialista y popular, el resto del año transcurrió con una búsqueda infructuosa de un acuerdo sobre las mismas, y en definitiva sobre el contenido del nuevo Estatuto (principalmente en materia de trasvases, que es sin duda la más polémica). Acuerdo cuya búsqueda se aplaza a 2010, pues aunque obviamente sería posible que la reforma salga adelante con otras mayorías alternativas, en principio parece descartarse cualquier acuerdo que no incluya a PSOE y PP.

Aunque el asunto vaya más allá del ámbito jurídico e institucional, parece ineludible destacar, ya desde esta presentación general de la actividad del año, la situación producida en el mismo respecto a Caja Castilla-La Mancha. Tras un intento infructuoso de fusión con Unicaja (que ya había sido aprobado por el consejo de CCM), la entidad fue intervenida por el Banco de España el 29 de marzo. Éste, tras revisar la situación financiera de la entidad y comprobar los problemas de la misma, decidió entre las diversas entidades participantes en la subasta, acordar la integración con Cajastur, proceso que se inició en noviembre de 2009 y que debería contribuir a la superación de la situación padecida por CCM.

En el ámbito de la producción normativa, escasez es la palabra que parece describir mejor la situación del año. Y en lo relativo a la actividad institucional, la nota dominante ha sido la estabilidad, ya que no hay cambios en el Gobierno ni alteraciones significativas en el funcionamiento de las instituciones. Eso sí, los temas sociales, políticos y económicos más relevantes (crisis económica, desempleo, Pacto por Castilla-La Mancha, trasvases, CCM, reforma estatutaria o el proceso judicial por el incendio de Riba de Saelices de 2005) han estado presentes de algún modo en la agenda institucional, y especialmente en la actividad parlamentaria.

Actividad normativa

El año se ha caracterizado por los escasos avances en este terreno. A la práctica paralización de la reforma estatutaria en el Congreso de los Diputados, cabe añadir la exigua actividad legislativa en las Cortes de Castilla-La Mancha: siete leyes en un año, lo que supone la cifra más baja desde 1996. Por descontado, la

importancia de las mismas ofrece un amplio margen a la apreciación subjetiva y tiende a ser claramente desigual, pero en general no parece encontrar ninguna cuya trascendencia pueda calificarse de decisiva o histórica; acaso la Ley Vivienda y del Suelo o la de creación de la Agencia del Agua sean las novedades más sobresalientes en el ámbito estrictamente legislativo.

Claro está que hay que considerar también las normas infralegales que por diversos motivos pueden ser destacadas, y así cabe hablar, entre otros, de los decretos que reestructuran algunas consejerías de la Administración regional y otros de ámbito organizativo; de algunos vinculados a las enseñanzas universitarias, a la gestión de residuos sólidos urbanos o a la caza. En las próximas páginas reflejaremos los aspectos más destacables de éstas y otras normas.

Reforma del Estatuto de autonomía

Para ubicar lo sucedido en el año 2009 respecto a la reforma estatutaria, parece ya imprescindible recordar brevemente lo sucedido en los años precedentes. Como se ha ido señalando en los informes correspondientes, tras la declaración inicial del Presidente de la Comunidad en el debate sobre el estado de la Región en 2004, y los pasos previos que en el terreno político se dieron durante 2005, el proceso de reforma estatutaria comenzó técnicamente en el año 2006 en las Cortes regionales, culminándose dicho proceso en enero de 2007 en la Asamblea autonómica, para presentarse la propuesta al Congreso de los Diputados en febrero del mismo año. A partir de ahí comenzó una tramitación parlamentaria que no pudo culminar en la VIII Legislatura, retomándose sin embargo la iniciativa tras las elecciones generales de 2008. Tras el debate de totalidad celebrado en el Congreso en octubre de 2008, con la aprobación inicial del texto, éste se traspasó a la Comisión Constitucional y se abrió un plazo de enmiendas que, tras sucesivas ampliaciones, culminó ya el 10 de febrero de 2009 (BOCG, Congreso de los Diputados, núm. B-18-10, de 4 de febrero de 2009).

Sin embargo, el acuerdo buscado con las referidas ampliaciones del plazo de enmiendas no resultó finalmente posible en la presentación de enmiendas, de modo que éstas fueron planteadas de forma separada por los Grupos Socialista y Popular, aparte de las presentadas por otros grupos o diputados, en concreto ERC-IU-ICV y la Diputada Rosa Díez González (BOCG, Congreso, núm. B-18-11 de 19 de febrero de 2009). En total, se presentaron 163 enmiendas que, como cabe suponer, afectaron a los más diversos artículos de la propuesta de Estatuto. Sin embargo, el escollo fundamental para alcanzar un acuerdo entre los dos grupos mayoritarios ha sido el relativo a la regulación del agua, y más específicamente las referencias estatutarias al trasvase Tajo-Segura y la fijación de una reserva hídrica en la región. Como se recordará, la propuesta aprobada unánimemente en las Cortes de Castilla-La Mancha incluía en la disposición transitoria primera una referencia expresa a la caducidad de dicho trasvase en el año 2015. De alguna manera los dos partidos mayoritarios en Castilla-La Mancha (cuyas posiciones no pueden considerarse sin más coincidentes con las correspondientes a las directivas nacionales, y menos aún con las de los propios partidos en la Comunidad Valenciana y en la Región de Murcia) asumieron las dificultades jurídicas y polí-

ticas para que la redacción propuesta saliera adelante en la tramitación del texto en las Cortes Generales, pero la búsqueda de una fórmula alternativa acabó por romper el frágil acuerdo.

Por ello las enmiendas presentadas a dicha disposición adicional (así como otras vinculadas, y en particular las que afectan al preámbulo) por el Grupo Socialista y por el Grupo Popular tienen un carácter bien diferente. Así, la enmienda núm. 80, presentada por el Grupo Socialista, que afecta a diversos artículos vinculados a la política hidrológica, propone una nueva redacción de la citada disposición transitoria primera en el sentido de establecer una reserva no trasvasable en la cuenca del Tajo de 600 Hm^3. La mención a la extinción del trasvase Tajo-Segura se traslada al preámbulo y queda como un desiderátum de las Cortes de Castilla-La Mancha. En cambio, el grupo popular propuso en su enmienda núm. 163 la modificación de la disposición transitoria primera, estableciendo una dotación de agua de 600 Hm^3 para atender las necesidades de la Comunidad (y por tanto, no solo para la cuenca del Tajo), dotación que se iría alcanzando progresivamente y que se considera una estimación de la Junta de Comunidades. Por su parte, en la enmienda núm. 84, presentada por el mismo Grupo, pretende modificar el preámbulo en el sentido de apelar a un pacto nacional del agua y enunciar los principios del mismo (unidad de cuenca, sostenibilidad medioambiental, prioridad de uso en la propia cuenca, garantía de las necesidades presentes y futuras de la cuenca natural y solidaridad interterritorial).

Ante la falta de acuerdo sobre el texto final, y salvando el nombramiento de los ponentes (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados núm. 216, de 11 de marzo de 2009), no ha habido ningún avance más en la tramitación parlamentaria. En el ámbito político, la situación ha oscilado entre momentos de mutuos reproches entre los dos partidos mayoritarios, cruces de declaraciones, situaciones en las que el acuerdo parecía mucho más próximo, e incluso momentos en los que se insinuaba más bien la posibilidad de sacar adelante el texto con el apoyo del Grupo Socialista y otros grupos distintos al principal partido de la oposición. Al final del año, una nueva reunión de la ponencia parecía acercar posiciones sin cerrar un texto definitivo (puede verse *La Tribuna* de 23 de diciembre), de modo que el posible acuerdo se aplazaba a 2010.

En cuanto al resto de los contenidos de la propuesta de reforma, nos remitimos a lo ya dicho en los informes de los años 2006 y 2007.

Normas institucionales y administrativas

Creación o modificación de órganos institucionales. Cabe mencionar tres leyes, así como algunos decretos. Entre las primeras procede destacar, por su importancia especial en la Comunidad, la Ley 6/2009, de 17 de diciembre, por la que se crea la Agencia del Agua de Castilla-La Mancha. Se trata de una norma finalmente aprobada en las Cortes regionales por unanimidad de ambos grupos parlamentarios, que crea esta nueva entidad con la finalidad de implantar una política de uso sostenible del agua. La Agencia aglutinará todas las competencias de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, así como de la Entidad de Derecho Público Aguas de Castilla-La Mancha, creada mediante la Ley 12/2002, de 27 de

junio, que pasará a denominarse Infraestructuras del Agua de Castilla-La Mancha, y queda adscrita a la propia Agencia. Ello ha de permitir una gestión más ágil y eficaz, gestándose lo que viene a ser la Administración Hidráulica de la Comunidad, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar.

La Agencia ejercerá, por tanto, las competencias de la Junta de Comunidades en materia de aguas, y entre otras: a) las relativas a obras hidráulicas de interés regional, así como el abastecimiento, saneamiento, y depuración del agua; b) la ejecución y explotación de obras hidráulicas de titularidad estatal que se le puedan delegar o encomendar; c) la ordenación y protección de recursos hídricos; d) la propuesta de representantes en los órganos de la Administración hidráulica del Estado que afecten a la Comunidad Autónoma; e) la elaboración de informes en los procedimientos de autorización de contratos de cesión de derechos de uso de aguas; f) la coordinación con otros órganos administrativos con competencias en materia de aguas; g) la inspección y control de los servicios de abastecimiento, saneamiento y depuración de las aguas, así como el control de vertidos y contaminación.

La ley regula también su estructura orgánica, que se lleva a cabo en torno a tres órganos, como son la Presidencia, el Consejo de Administración y la Dirección-Gerencia. También contará con servicios provinciales así como con un Consejo del Agua, como órgano consultivo y de participación en la materia. Por último, el texto contiene normas sobre el régimen jurídico, económico y financiero, así como preceptos relativos al personal. Se trata, en suma de una nueva ley que centraliza los distintos órganos administrativos hasta ahora existentes, y reorganiza las competencias en materia de agua, dando un mayor realce y protagonismo a una materia de gran relevancia en el ámbito autonómico.

Otras dos leyes inciden en el ámbito institucional, en concreto en lo relativo a la Administración corporativa. En primer lugar, la Ley 3/2009, de 24 de septiembre, de Creación del Colegio Oficial de Profesionales en Ingeniería Química de Castilla-La Mancha, que establece en la Comunidad este nuevo colegio profesional, vinculado a esta profesión legalmente reconocida desde el año 1992, en virtud de la solicitud de la Asociación Castellano-Manchega de Ingenieros. El nuevo Colegio tendrá la consideración de Corporación de Derecho Público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, y se establece la normativa aplicable al mismo. Estará formado por aquellas personas que soliciten su incorporación al mismo y que posean la titulación oficial adecuada, siendo necesaria su pertenencia al mismo para ejercer dicha profesión en el ámbito territorial castellano-manchego, salvo en estos tres supuestos: que ya se pertenezca a otro Colegio Profesional; que se trate de nacionales de la Unión Europea y que ya estén establecidos de manera permanente en sus Estados; que se trate de profesionales vinculados a las Administraciones Públicas de Castilla-La Mancha. En la Disposición transitoria única se regula el proceso constituyente de dicho Colegio.

Por su parte, la Ley 4/2009, de 15 de octubre, regula las Cámaras Oficiales de Comercio e Industria de Castilla-La Mancha. Esta norma pretende completar la legislación existente en la materia, tratando de dar una mayor estabilidad a la actuación de las Cámaras, así como consolidar el Consejo de Cámaras Oficiales ya exis-

tente, para una mejor coordinación entre las distintas corporaciones provinciales. El texto contiene un total de 50 artículos estructurados en ocho capítulos. Se fija así el objetivo y finalidad que persigue la ley, el ámbito territorial, las funciones de las cámaras, su organización (estableciéndose como órganos de gobierno el Pleno, el Comité Ejecutivo y la Presidencia), el régimen electoral, económico y presupuestario y jurídico. El último capítulo está dedicado al mencionado Consejo de Cámaras Oficiales de Comercio e Industria de Castilla-La Mancha, establecido como órgano de asesoramiento y colaboración con la Comunidad Autónoma, y de representación y coordinación entre las diferentes cámaras existentes en la región.

En el ámbito institucional conviene mencionar también algunos decretos de interés aprobados durante el año. Así, el Decreto 1/2009, de 7 de enero, modifica el Decreto 42/2008, de 1 de abril, por el que se crea la Comisión Regional de Coordinación de Políticas de Cambio Climático de Castilla-La Mancha y se establece su composición y funciones, apara adecuar dicha Comisión a las modificaciones producidas en la Administración regional con posterioridad a su creación, que había tenido lugar en abril de 2008. Por su parte, el Decreto 16/2009, de 10 de marzo, aprueba los Estatutos del Organismo Autónomo Espacios Naturales de Castilla-La Mancha, estableciendo entre otros aspectos la naturaleza jurídica y funciones del organismo, sus competencias y los órganos que lo componen. Por último, puede citarse el Decreto 182/2009, de 01 de diciembre, de modificación del Decreto 140/2008, de 9 de septiembre, de estructura orgánica y funciones de los Servicios Centrales y Periféricos del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha (Sescam), que altera algunos aspectos organizativos y funcionales de la regulación anterior.

Estructura de la Administración regional. Tres Consejerías han sufrido modificaciones durante al año 2009: Administraciones Públicas y Justicia, Salud, y Educación y Ciencia. El Decreto 66/2009, de 26 de mayo, procede a establecer la distribución orgánica y competencias de la primera de ellas. El propósito de este nuevo decreto, que sustituye al anterior Decreto 147/2008, de 9 de septiembre, es fijar la atribución de competencias a los distintos órganos de la Consejería con una mayor precisión en algunas materias, y en otros supuestos, llevar a cabo una desconcentración de las mismas, con el fin de proceder de una manera más eficaz y eficiente en sus actuaciones. La organización queda distribuida en órganos directivos centrales (Secretaría General, Dirección General de la Función Pública y Calidad de los Servicios, Dirección General de Administración Local, Dirección General de Justicia y Dirección General de Protección Ciudadana), órganos Periféricos (Unidad del Gabinete Jurídico, Servicios Provinciales de Administración Local...), y órganos colegiados, como el Consejo de Función Pública de Castilla-La Mancha, Consejo de Planificación de la Escuela de Administración Regional, Consejo Regional de Municipios...

Los otros dos decretos de modificaciones estructurales de Consejerías comparten una misma finalidad. Se trata del Decreto 86/2009, de 7 de julio, que modifica el Decreto 139/2008, de 09 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica y competencias de la Consejería de Salud y Bienestar Social, y del Decreto 89/2009, de 7 de julio, de modificación del Decreto 141/2008, de 9 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica y competencias de la Conse-

jería de Educación y Ciencia. Ambos tratan de adaptar la ordenación anterior a la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, que establece la educación infantil como etapa educativa propia dentro del sistema educativo. Ello implica que los Centros de Atención a la Infancia han de pasar a ser gestionados por la Consejería encargada de las competencias de educación, esto es, la Consejería de Educación y Ciencia, a diferencia de la regulación anterior que los vinculaba a la Consejería de Bienestar Social.

Normas sobre diversos servicios públicos, sectores socioeconómicos y medio ambiente

Educación. En primer lugar, cabe citar la Ley 1/2009, de 14 de mayo, por la que se establece el procedimiento para la integración de Centros Docentes de titularidad de las Administraciones locales en la Red de Centros Docentes Públicos de titularidad de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. De acuerdo con las previsiones de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, las Comunidades Autónomas pueden integrar en su red de centros docentes públicos, aquellos centros cuya titularidad corresponda a las Administraciones locales siempre que se cumplan determinados requisitos. La presente ley autonómica establece y regula el procedimiento a través del cual puede llevarse a cabo dicha integración en Castilla-La Mancha, imponiendo cuatro requisitos: a) Que se trate de poblaciones escolares en condiciones socioeconómicas desfavorables; b) Que la Administración local manifieste su voluntad de integrar su centro en la red autonómica; c) Cesión gratuita y libre de cargas del suelo y del inmueble donde se ubique el centro docente; d) Cesión gratuita y libre de cargas de los bienes muebles. En lo que respecta al personal, la Comunidad Autónoma asumirá sólo el personal docente que tenga condición de funcionario.

En el mismo ámbito educativo cabe ubicar el Decreto 88/2009, de 7 de julio, por el que se determinan los contenidos educativos del primer ciclo de la Educación infantil y se establecen los requisitos básicos que deben cumplir los centros que lo impartan en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

En el nivel universitario, pueden destacarse dos normas de importancia. En primer lugar, el Decreto 13/2009, de 20 de febrero, para la autorización de la implantación y puesta en funcionamiento de las enseñanzas universitarias oficiales en el marco del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. Y por otro lado el Decreto 137/2009, de 15 de septiembre, por el que se autoriza la implantación y puesta en funcionamiento de titulaciones oficiales de máster en la Universidad de Castilla-La Mancha, que autoriza diecisiete nuevos másteres universitarios adaptados al Espacio Europeo de Enseñanza Superior.

Vivienda y Suelo. Sin duda una de las normas más importantes del año es la Ley 2/2009, de 14 de mayo, de Medidas Urgentes en Materia de Vivienda y Suelo, por la que se modifica el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística. Se trata de una reforma que se lleva a cabo tras 10 años de vigencia de la legislación urbanística en Castilla-La Mancha, y que implica modificaciones en dos normas: por una parte, en el Decreto Legis-

lativo 1/2004, de 28 de diciembre, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, y por otra parte en la Ley 9/1990, de 28 de diciembre, de Carreteras y Caminos.

En cuanto a la primera norma modificada, se fomenta la reserva de suelo para viviendas protegidas, estableciéndose la misma en un 50% del suelo urbanizable de aquellos municipios de más de 10.000 habitantes, y de un 30% para los municipios de menos de 10.000 habitantes. También se amplía el número de supuestos en los que se delimita automáticamente áreas de tanteo y retracto, y se integra la figura de los Planes de Singular Interés, cuyo objeto es la ordenación y transformación del suelo en actuaciones de iniciativa pública de particular relevancia. Igualmente, la norma lleva a cabo una serie de mejoras técnicas en las empresas públicas de gestión de suelo, como la posibilidad de que puedan ser adjudicatarias directas de suelos en diferentes procesos. Y se prevén medidas encaminadas a agilizar los procedimientos urbanísticos, así como el aumento de la participación pública, por ejemplo, permitiendo a los ciudadanos que puedan solicitar a la Administración información sobre el planeamiento urbanístico.

En lo que atañe a las modificaciones introducidas en la Ley de Carreteras y Caminos, cabe destacar que los terrenos incluidos dentro de la zona de servidumbre de estas vías pasan a considerarse como sistema general de infraestructuras adscritos a los desarrollos previstos por el planeamiento.

Si bien inicialmente parecía existir acuerdo sobre el contenido de esta ley, finalmente el Grupo Popular votó en contra de la misma, que solo obtuvo por tanto el apoyo de los socialistas. El motivo alegado para el rechazo al texto final que el mismo permite la segregación de los terrenos del aeropuerto de Ciudad Real, aspecto polémico al que el PP se opuso entendiendo que el mismo posibilitaba la especulación con dichos terrenos.

Otra importante norma en la materia es el Decreto 173/2009, de 10 de noviembre, por el que se aprueba el V Plan Regional de Vivienda y Rehabilitación de Castilla-La Mancha 2009-2012. El mismo debe enmarcarse en un conjunto de normas y actuaciones encaminadas a mejorar la situación del sector en el contexto de la crisis económica. Cabe recordar, entre las más recientes, el Decreto 109/2008, de 29 de julio, que regulaba el Pacto por la Vivienda de Castilla-La Mancha. Ya en 2009, el 4 de junio se firmó un convenio en Castilla-La Mancha que amplía el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, incrementando los recursos públicos para la promoción y uso de vivienda y finalmente, el 4 de agosto de 2009, se firma otro Pacto con la intención de activar el sector y fomentar la construcción de vivienda protegida. El Decreto que contiene el V Plan Regional trata de paliar los problemas existentes en la actualidad, incorporando importantes novedades con respecto al Plan Regional anterior. Con el mismo se pretende, entre otros objetivos, mejorar el acceso a la vivienda de aquellas personas con mayores dificultades económicas; reactivar el empleo en el sector, impulsando la actividad constructora; dar salida a las viviendas en stock; dar mayor promoción a las viviendas protegidas de nueva construcción; ayudar a los inquilinos, e impulsar las actuaciones de rehabilitación.

Economía y empleo. Cabe destacar la Ley 7/2009, de 17 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, de 12

de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los Servicios en el Mercado Interior. Esta Directiva pretende alcanzar un auténtico mercado único de servicios en la Unión Europea, eliminando las barreras legales y administrativas que no cumplan los requisitos de necesidad, proporcionalidad y no discriminación, y que dificultan la libertad de establecimiento y de prestación de servicios entre los estados miembros. La ley de Castilla-La Mancha que comentamos, teniendo en cuenta las materias en las que la Comunidad posee competencias exclusivas, o de desarrollo legislativo, procede a reformar diversas leyes autonómicas para lograr los objetivos marcados en la norma europea.

En concreto, las leyes reformadas son: 1) La Ley 7/2007, de 15 de marzo, de Calidad Agroalimentaria de Castilla-La Mancha, suprimiéndose el procedimiento administrativo de autorización de los órganos de gestión en lo relativo a las figuras de calidad agroalimentaria; 2) la Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha, regulándose los procedimientos de concesión y autorización para actividades de servicios que vayan a realizarse en montes demaniales; 3) La Ley 9/2003, de 20 de marzo, de Vías Pecuarias de Castilla-La Mancha, sustituyendo la autorización para la ocupación de instalaciones desmontables por una declaración responsable; 4) La Ley 8/1999, de 26 de mayo, de Ordenación del Turismo de Castilla-La Mancha, eliminándose la autorización previa para el ejercicio de actividades turísticas que impliquen la instalación de establecimientos, y sustituyendo la misma por una declaración responsable; 5) la Ley 2/1997, de 30 de mayo, de Actividades Feriales de Castilla-La Mancha, sustituyendo, en la misma línea que en los casos anteriores, la necesidad de autorización previa para organizar ferias de carácter comercial, por la mera comunicación previa. Por último, cabe mencionar que la disposición adicional primera modifica la Ley 4/1999, de 31 de marzo, de Juego de Castilla-La Mancha, disponiendo que la organización y celebración de combinaciones aleatorias con fines publicitarios, en las máquinas tipo A y los salones recreativos, no necesitarán autorización administrativa.

Varios decretos inciden también de forma directa en otros aspectos vinculados a diversos sectores productivos o al empleo. Es el caso del Decreto 138/2009, de 15 de septiembre, por el que se aprueba la Estrategia Marco para el Desarrollo Energético de Castilla-La Mancha horizonte 2012, cuyos objetivos son el establecimiento de un modelo energético sostenible y respetuoso con el medio ambiente, el fomento de la eficiencia energética, el desarrollo de las energías renovables, el impulso de las nuevas tecnologías, y la potenciación de los activos energéticos de la región.

Por su parte, el Decreto 65/2009, de 26 de mayo, por el que se regula el Plan de choque frente al desempleo en Castilla-La Mancha, promovido por el Gobierno de la Comunidad Autónoma junto a diversos agentes sociales, cuya principal finalidad es dar respuesta a todas aquellas personas que se encuentran en una situación más desfavorable por haber perdido sus empleos y haber agotado todas las ayudas al respecto. La inversión total de este Plan es de 50 millones de euros y pretende llegar a más de 10.000 trabajadores, si bien se trata de una medida transitoria que trata de paliar, en la medida de lo posible, la situación económica concreta y puntual. Este decreto ha sido modificado por el Decreto 186/2009, de 22 de diciembre, ampliando sus plazos de vigencia, mejorando la gestión

del programa, y ampliando su ámbito subjetivo al dar cabida a otras entidades públicas además de Ayuntamientos, Diputaciones y la propia Junta.

Medio ambiente. Puede mencionarse el Decreto 179/2009, de 24 de noviembre, por el que se aprueba el Plan de Gestión de Residuos Urbanos de Castilla-La Mancha 2009-2012, cuyo principal objetivo es establecer un marco de actuación para llevar a cabo una correcta gestión de los residuos urbanos, en cumplimiento de los dispuesto en la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos. Se consideran residuos urbanos aquellos generados en domicilios particulares, comercios, oficinas y servicios, así como aquellos otros que puedan asimilarse a los anteriores y no sean peligrosos, y los generados por la limpieza de vías públicas, zonas verdes o playas, animales domésticos muertos, vehículos abandonados, muebles y enseres, y residuos procedentes de obras menores de construcción. El decreto define y clasifica los «puntos limpios» y los residuos admisibles, y regula el Consejo de Castilla-La Mancha para la Prevención y el Reciclado, antes de reproducir el detallado y extenso Plan.

Caza. Procede destacar dos decretos vinculados a la actividad cinegética, que tanta trascendencia social y económica posee en la región. En primer lugar, el Decreto 11/2009, de 10 de febrero, por el que se regula la práctica de la cetrería en Castilla-La Mancha. Hay que tener en cuenta que si bien la caza mediante el uso de aves rapaces es una actividad tradicional, debido a la situación en la que se encuentran la mayoría de estas aves, la Ley 2/1993, de 15 de julio, de Caza de Castilla-La Mancha, prohíbe su uso para la caza, salvo determinados supuestos previstos por la propia ley. Actualmente, y debido principalmente a la existencia de aves criadas en cautividad, resulta conveniente realizar una nueva regulación al respecto sin que se pongan en peligro las poblaciones silvestres. Ya la Ley 3/2006, de 19 de octubre, realizó ciertas modificaciones, regulando determinados supuestos de adiestramiento y caza. En la misma línea, el decreto que comentamos pretende establecer en el ámbito de Castilla-La Mancha una serie de supuestos autorizados de adiestramiento y caza mediante el uso de estas aves.

También hay que mencionar el Decreto 60/2009, de 12 de mayo, por el que se modifica el Reglamento General de aplicación de la Ley 2/1993, de 15 de julio, de caza de Castilla-La Mancha, aprobado por Decreto 141/1996, de 9 de diciembre. La reforma afecta solo al art. 45.1, que definía el Gancho como variante de la montería cuando el número de cazadores es igual o inferior a 10 y un máximo de tres rehalas, pudiéndose ampliar el número de cazadores a 30 siempre y cuando se emplee una sola rehala. La modificación incluye también la posibilidad de dos rehalas cuando el número de cazadores oscila entre 11 y 20, al considerar que esta opción tampoco supone un uso desmedido de medios que impidan la posibilidad de escape de las piezas de caza existentes en la mancha que pretenda batirse.

Familia y menores: Cabe citar el Decreto 29/2009, de 14 de abril, por el que se modifica el Decreto 45/2005, de 19 de abril, por el que se regula la adopción de menores, con el fin de adaptarlo a la Ley 54/2007, de 28 de diciembre, de Adopción Internacional. Entre los aspectos más significativos está el de la vigencia de la idoneidad de los interesados, que la Ley estatal establece en tres años, mientras que el decreto la establecía en cinco.

También es destacable el Decreto 87/2009, de 07 de julio, del Observatorio Re-

gional de la Familia en Castilla-La Mancha. Se trata de un órgano colegiado consultivo y de participación de las familias, cuya creación se enmarca en los objetivos del Plan Integral de Apoyo a la Familia en Castilla-La Mancha para el periodo 2007-2011, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 9 de enero de 2007.

Otros. Entre los decretos de interés que afectan a otras materias, procede al menos destacar el Decreto 69/2009, de 2 de junio, por el que se aprueba el Plan Regional de Estadística de Castilla-La Mancha 2009-2012, cuyo objetivo fundamental es promover, ordenar y planificar la actividad estadística pública que sea de interés para la región. Por último, puede citarse el Decreto 157/2009, de 13 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento del Registro de Personal, sustituyendo la anterior regulación, que procedía de 1989.

Normas financieras, tributarias y presupuestarias.

Presupuestos. Es obligado destacar la Ley 5/2009, de 17 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2010 que aprueba créditos por un importe de 9.616.878.150 euros, lo que supone un incremento de 217.824.360 euros respecto a 2009, es decir, una subida de un 2,31%. Sin duda, unos presupuestos marcados por la crisis económica, y que tienen como líneas directrices fundamentales: 1) un criterio general de contención del gasto, del que se exceptúan las políticas encaminadas a dinamizar la economía, las políticas redistributivas y las de desarrollo del Estado de Bienestar, en las que se podrá contar con recursos adicionales a los del ejercicio anterior; 2) la cohesión social, que tiene como pilar fundamental las políticas redistributivas en beneficio de los menos favorecidos para preservar su bienestar ante las oscilaciones de la economía; y 3) la voluntad decidida de hacer frente a la crisis, en la medida en que constituyen uno de los principales instrumentos de política económica de un gobierno. En esta línea, los presupuestos de 2010 utilizan la política fiscal para sostener la actividad económica y la demanda interna a través del esfuerzo inversor.

Desde el punto de vista de su tramitación parlamentaria, hay que destacar que, como viene siendo habitual, los presupuestos han constituido uno de los principales motivos de desencuentro entre los dos grupos parlamentarios, aprobándose finalmente solo con el voto de los socialistas, y sin recoger ninguna aportación o propuesta del Grupo Popular.

Actividad institucional

Consejo de Gobierno

La estabilidad es sin duda la nota dominante. Ningún cambio en cuanto a personas en el nivel de los consejeros, y solamente tres consejerías han tenido pequeños reajustes internos, como hemos reflejado en el apartado normativo. En septiembre hubo cambios en siete direcciones generales, pero estos detalles no llegan ni mucho menos a alterar la idea general ya mencionada de ausencia de cambios significativos en el Ejecutivo regional.

Cortes de Castilla-La Mancha

Hay algunos datos y actividades destacables en la actividad de la Cámara autonómica. No tanto en la actividad legislativa, a la que ya se ha hecho referencia, sino más bien en los ámbitos de la orientación política y la organización interna.

Respecto a lo primero, y como viene siendo habitual en los últimos años, cabe destacar el gran número de debates generales sobre temas de interés en la región, habitualmente seguidos de la aprobación de las correspondientes resoluciones. Podría decirse incluso que por esta vía puede seguirse fácilmente la actualidad regional de los problemas que más preocupan en la Comunidad, fijándose las posiciones de los dos partidos con representación parlamentaria, si bien lo habitual es que las resoluciones aprobadas sean las propuestas por el Grupo Socialista y no cuenten con el apoyo del Grupo Popular, quedando las propuestas de éste rechazadas.

Encontramos así, a título de muestra, debates y resoluciones sobre el estado de ejecución e incidencia en nuestra región de las obras de conducción de agua desde el Trasvase Tajo-Segura a la llanura manchega; el alcance del Auto del Juzgado de Instrucción número 1 de Sigüenza que pone fin a la fase de instrucción del proceso judicial seguido en relación con el incendio ocurrido el año 2005 en Riba de Saelices (Guadalajara); la aplicación de la nueva OCM de la vid en Castilla-La Mancha; la evolución de la economía en Castilla-La Mancha durante el último año; la situación actual de la Administración de Justicia en Castilla-La Mancha y la marcha del proceso negociador de transferencia de competencias en la materia; la situación de Caja Castilla-La Mancha; o la posible incidencia que tendrá el Pacto por Castilla-La Mancha suscrito por el Gobierno regional y los agentes sociales en las políticas de vivienda.

Por otro lado, puede destacarse la aprobación de una Proposición No de Ley de apoyo al aeropuerto de Ciudad Real, que fue presentada por el Grupo Parlamentario Popular (BOCCM núm. 115, de 6 de mayo).

También tuvo relieve el debate sobre la orientación política general del Consejo de Gobierno («Debate sobre el estado de la Región»), que se llevó a cabo los días 8 y 9 de septiembre (Diario de Sesiones núm. 43, VII Legislatura, Pleno). El mismo permitió un nuevo «cara a cara» entre los principales líderes políticos de la región, si bien en esta oportunidad, a diferencia de lo sucedido en otras ocasiones, concluyó con resoluciones aprobadas en su totalidad por iniciativa y con los únicos votos de los socialistas (en concreto, 25 votos a favor por 20 en contra), y que sumaron un total de siete, que abarcaron muy diversas cuestiones.

Todo ello pone de relieve que la relación entre los dos principales partidos políticos y sus representantes ha resultado bastante distante y ha estado caracterizada por los enfrentamientos. Si bien ello es hasta cierto punto comprensible entre el grupo que apoya al Gobierno y la oposición, hay que reconocer que en otros períodos se han encontrado más ámbitos u ocasiones para el acuerdo en algunos temas, mientras que en 2009 las votaciones conjuntas han sido quizá más excepcionales que otras veces.

En cuanto al segundo aspecto antes apuntado, relativo a las modificaciones del

régimen interior de la Cámara, lo más destacado es una reforma que afecta al régimen de las indemnizaciones a los diputados. Las polémicas por los sueldos de algunos altos cargos o líderes políticos vienen reproduciéndose en los últimos meses, y uno de los supuestos afectaba a la líder del PP en la región, María Dolores de Cospedal, por compatibilizar diversas retribuciones, y en especial la de diputada autonómica y la que le corresponde como senadora. La afectada anunció su intención de renunciar a la indemnización de las Cortes de Castilla-La Mancha, pero la Resolución de la Comisión de Reglamento y Estatuto del Diputado determinó que la indemnización prevista en el art. 11 c) del Reglamento de la Cámara era irrenunciable. Por ese motivo se emprendió la reforma de dicho artículo reglamentario, aprobada rápidamente en diciembre (BOCCM núm. 164, de 11 de diciembre), para prohibir la compatibilidad entre la retribución de diputado autonómico y la de senador, pasándose así de la imposibilidad de renuncia a la prohibición de cobro en estos casos de duplicidad. Con todo, el debate parlamentario que acompañó a la aprobación de la reforma resultó también tenso y estuvo lleno de mutuas acusaciones y reproches.

En fin, en este ámbito parlamentario es también oportuno mencionar la Resolución de carácter general de la Presidencia de las Cortes de Castilla-La Mancha, por la que se dictan normas para el control del principio de subsidiariedad en las propuestas legislativas de la Unión Europea, que regula un procedimiento establecido con carácter experimental para que la asamblea regional pueda intervenir en los casos en que se le pida valorar el cumplimiento por alguna normativa europea de dicho principio.

Otras instituciones

Instituciones consultivas y de control. Defensor del Pueblo, Sindicatura de Cuentas, Consejo Consultivo y Consejo Económico y Social han seguido desarrollando sus funciones dentro de un contexto de normalidad y estabilidad. Quizá lo más destacable sean las reformas que afectan al funcionamiento de la Sindicatura de Cuentas. En primer lugar, en febrero se ha aprobado un nuevo Reglamento de Organización y Funcionamiento (Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha de 2 de marzo de 2009, Diario Oficial de Castilla-La Mancha de 27 de marzo de 2009). El mismo trata de adecuar la regulación a la reforma de la ley de la Sindicatura llevada a cabo por Ley 13/2007, de 8 de noviembre.

Las novedades más importantes afectan, por un lado, a la organización y funcionamiento de la Sindicatura, y por otro al ejercicio de su función fiscalizadora. En cuanto a lo primero, además de mejoras técnicas en la redacción de los preceptos que regulan el estatuto y funciones del Síndico y los Auditores, se establece, en la línea de otros reglamentos de órganos de control externo autonómicos, el área funcional de trabajo como la unidad o estructura básica de funcionamiento interno de la Sindicatura para el ejercicio de sus competencias y la ejecución de las actuaciones derivadas de éstas.

En lo que atañe al ejercicio de la función fiscalizadora, el nuevo reglamento ofrece un tratamiento de mayor amplitud, rigor y profundidad en su regulación, ya que contiene el cuerpo normativo donde se recogen los principios, objetivos,

requisitos y procedimientos en los que se sustenta el desempeño de dicha función. En esta línea, y a título de muestra: a) se delimita con mayor claridad el alcance (objetivos y fines) y contenido (actuaciones a desarrollar y ámbito material) de la función fiscalizadora o de control; b) se precisa el régimen aplicable a los obligados a rendir sus cuentas a la Sindicatura (cuentadantes, plazos de rendición, etc.) con especial referencia tanto a la rendición de la información por parte de los perceptores de subvenciones y ayudas públicas, como a la correspondiente a la contratación de los entes que conforman el ámbito del Sector Público Regional, adaptando su regulación a la nueva Ley de Contratos del Sector Público; c) se prevé la posibilidad de que la rendición de la información requerida pueda efectuarse de forma telemática o mediante los soportes informáticos adecuados, de modo que se garantice una rendición eficiente, ágil, precisa y fiable; d) se establece con mayor precisión el régimen jurídico relativo al deber de colaboración con la Sindicatura de Cuentas cuando la misma lleva a cabo sus actuaciones fiscalizadoras, determinando los sujetos obligados a colaborar, los plazos y el procedimiento, así como las consecuencias que pueden derivarse de la falta u omisión del deber de colaboración; e) se normalizan las distintas actuaciones en que se desenvuelve el procedimiento de fiscalización, regulando el desarrollo de las distintas fases del mismo: iniciación y planificación; programación y ejecución de los trabajos y elaboración, aprobación y publicación de los resultados de la fiscalización por medio de los informes; f) se incorporan conceptos y definiciones acuñadas por la práctica fiscalizadora y auditora, tanto nacional como internacional (normas de auditoría y fiscalización de INTOSAI); g) se abordan también aspectos relativos a las actuaciones derivadas de sus relaciones con el Tribunal de Cuentas, con el Tribunal de Cuentas Europeo y con las propias Cortes Regionales, h) se adapta el régimen del personal al servicio de la Sindicatura a la normativa de aplicación en el ámbito de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, teniendo en cuenta la reciente aprobación del Estatuto Básico del Empleado Público; i) las Disposiciones Transitorias del nuevo Reglamento concretan la asunción efectiva, en cuanto a su ámbito temporal, de las competencias plenas atribuidas por la Ley 13/2007, de 8 de noviembre a la Sindicatura, en relación con la rendición de las cuentas y la fiscalización del Sector Público Local, en aras de coordinar dicha asunción con las cuentas que las Entidades Locales ya estaban rindiendo al Tribunal de Cuentas.

Todavía en relación a la Sindicatura, hay que destacar que en 2009 la misma ha suscrito sendos instrumentos de colaboración con el Tribunal de Cuentas y otros órganos de control externo autonómicos (convenio de 2 de julio e instrumento de 15 de julio), con el objeto de simplificar los procedimientos para el cumplimiento de la obligación de rendir las cuentas por las entidades locales, promoviendo la implantación de un formato informático de la Cuenta General y el procedimiento de envío telemático. Y en el mismo ámbito cabe mencionar la Resolución de la Sindicatura de Cuentas de 30 de junio de 2009, por la que se aprueba la instrucción que regula el formato normalizado de la Cuenta General de las Entidades Locales en soporte informático y el procedimiento telemático para su rendición.

Por otra parte, el Consejo Económico y social renovó sus miembros en 2009, si bien algunos de ellos repitieron mandato, lo que sucedió también en el caso del Presidente, Juan Antonio Mata Marfil.

Elecciones europeas. En las elecciones al Parlamento europeo celebradas el 7 de junio, el PP superó en Castilla-La Mancha al PSOE por doce puntos porcentuales (51,46% frente a 39,41%), lo que implica una diferencia de ocho puntos más que la existente en el global estatal, y confirma la tendencia de los últimos años del PP a superar al PSOE en Castilla-La Mancha en los procesos electorales diferentes a las elecciones autonómicas. La abstención alcanzó en la región el 47,84%.

Relaciones con el Estado y conflictividad jurídica

Relaciones con el Estado y con otras comunidades

Las relaciones con el Estado han sido correctas en el nivel institucional, circunstancia a la que ayuda la ausencia de polémicas o enfrentamientos en temas importantes, salvo las posibles diferencias que puedan existir en torno al agua, que este año no se han evidenciado, a la espera de la redacción final del Estatuto en esta materia.

Acaso el «tema pendiente» más relevante sigue siendo el relativo a las transferencias en materia de administración de justicia. El proceso negociador ha seguido a lo largo de 2009, si bien aparentemente ninguna de las dos partes tiene demasiada prisa en concluirlo con un acuerdo que finalmente posibilite el traspaso. La Consejera de Administraciones Públicas y Justicia reconoció en mayo que el principal escollo para llegar a un acuerdo radicaba en el capítulo de inversiones en infraestructuras (*La Tribuna,* 30 de mayo de 2009).

En el terreno de las relaciones institucionales cabe ubicar también los encuentros de Barreda con Rodríguez Zapatero en enero, y con Elena Salgado en julio, ambos centrados en la propuesta de financiación autonómica entonces en debate, que contaría con la aceptación de Castilla-La Mancha.

También cabe citar la participación del presidente de Castilla-La Mancha en la IV Conferencia de Presidentes celebrada el 14 de diciembre, y en la que el agua ocupó un papel protagonista, aunque no fue posible un acuerdo en la materia por el rechazo de los presidentes del PP al documento presentado por los socialistas.

Mas a pesar de esta polémica sobre el agua, que desde hace años viene enfrentando las posturas del Gobierno de Castilla-La Mancha y los de Murcia y la Comunidad Valenciana, las relaciones institucionales entre las comunidades siguen siendo correctas más allá de algún cruce de declaraciones. Quizá más preocupante resulta, en este ámbito, las posibles tensiones geográficas a nivel social, toda vez que en las regiones implicadas en la polémica se han convocado manifestaciones a favor o en contra del trasvase Tajo-Segura, que pueden contribuir a encrespar los ánimos.

Conflictos

Ausencia de conflictos jurídicos a nivel constitucional entre Castilla-La Mancha y el Estado, aunque quedan pendientes algunos de los planteados en años anteriores. Con todo, parece claro que 2009 sigue la tendencia más reciente a

la reducción de la conflictividad jurídica en la que sea parte activa o pasiva la región.

Sí cabe mencionar algunos recursos planteados por la Comunidad ante el TS, y en particular la presentación de impugnaciones frente a trasvases acordados (lo que viene siendo relativamente habitual), así como frente a los sondeos de emergencia en aguas subterráneas acordados por la Confederación Hidrográfica del Segura (acuerdos adoptados en enero y febrero e impugnados en junio, sobre la base de que el Real Decreto de 2005 que establecía ayudas para la sequía, en el que se amparaban los sondeos, fue anulado por el TS en enero). El Gobierno regional presentó también recurso contencioso-administrativo contra la autorización del último contrato de cesión temporal de derechos de aguas públicas suscrito en junio, que permitió la venta de derechos de agua de Estremera a los regantes de Murcia.

Sociedad, economía, desarrollo

El agua y los trasvases. Ya hemos hecho referencia al tema del agua tanto al comentar la tramitación de la reforma estatutaria y las enmiendas a la misma, como al describir la actividad de las instituciones y las relaciones con el Estado y otras Comunidades. Quedaría solamente apuntar que durante el año se han aprobado nuevos trasvases del Tajo al Segura (así, 44 Hm^3 en enero, o 89 Hm^3 en abril), y también a Las Tablas de Daimiel (20 Hm^3 en noviembre).

La polémica sobre el trasvase y su futuro, al hilo de la paralización de la reforma estatutaria, estuvo presente también en una importante manifestación que tuvo lugar el día 20 de junio en Talavera de la Reina, y que estuvo encabezada por el presidente Barreda. Por parte del PP la máxima representación recayó en el secretario general del partido en la región, Vicente Tirado. Se estima que asistieron unas 40.000 personas (*La Tribuna* de 21 de junio).

CCM. Aunque se trata de un hecho que trasciende el terreno jurídico, es inevitable referirse, por sus repercusiones políticas e institucionales, a la situación de la principal caja de ahorros de la región, CCM, que fue intervenida en marzo por el Banco de España una vez fracasó su posible fusión con Unicaja. La situación generó cruces de acusaciones y tensiones políticas, al responsabilizar el PP al Gobierno regional por la situación generada, mientras varios consejeros afines al partido de la oposición dimitían, y el propio partido iniciaba expediente a los que no lo hicieron. La intervención detectó determinadas irregularidades en la gestión e inició un proceso de subasta de la entidad, que culminó con la integración con Cajastur, si bien manteniendo los diferentes nombres comerciales de ambas entidades. Las Cortes regionales expresaron su apoyo al proceso en noviembre.

El proceso sobre el incendio de Riba de Saelices en 2005. El proceso penal por el incendio acaecido en la provincia de Guadalajara en 2005, y en el que fallecieron once personas, ha hecho recobrar actualidad al desgraciado suceso, y ha generado importantes enfrentamientos políticos entre el Gobierno y la oposición. Las Cortes de Castilla-La Mancha se pronunciaron el 18 de junio a favor de instar a la juez del caso a retirar las imputaciones a políticos y técnicos. A dicha resolu-

ción respondió el TSJ de la Comunidad en una declaración institucional en la que advirtió de que ni el Poder Legislativo ni el Ejecutivo pueden entrometerse en la labor de los jueces ni decirles lo que deben decidir en un determinado proceso. Finalmente, en noviembre la titular del juzgado de primera instancia e instrucción de Sigüenza, que instruyó el caso, transmitió los autos a la Audiencia Provincial para la tramitación como procedimiento ordinario, rectificando su pronunciamiento previo a favor del procedimiento abreviado.

Pacto por Castilla-La Mancha. Se trata quizá de la principal iniciativa del Gobierno regional frente a la crisis, consistente en una propuesta de acuerdo sobre medidas económicas y sociales, llevada a cabo por el presidente a partidos políticos y agentes sociales. La propuesta comenzó con un encuentro informal entre Barreda y De Cospedal, y vino seguida de otros con representantes sindicales y sociales, aunque por el momento la mayoría de las medidas adoptadas, como ya se ha indicado, no han contado con el apoyo del partido de la oposición.

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 47

Composición a 1-I-2009:

Grupo Parlamentario Socialista: 26

Grupo Parlamentario Popular: 21

Composición a 31-XII-2009:

La misma

Estructura del Gobierno

Presidente: José María Barreda Fontes (PSOE)

Número de consejerías: 10

Vicepresidenta y Consejería de Economía y Hacienda: María Luisa Araujo Chamorro

Consejería de Presidencia: José Valverde Serrano

Consejería de Salud y Bienestar Social: Fernando Lamata Cotanda

Consejería de Educación y Ciencia: María Ángeles García Moreno

Consejería de Ordenación del Territorio y Vivienda: Julián Sánchez Pingarrón

Consejería de Agricultura y Desarrollo Rural: José Luis Martínez Guijarro

Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente: Paula Fernández Pareja

Consejería de Cultura, Turismo y Artesanía: María Soledad Herrero Sainz-Rozas

Consejería de Trabajo y Empleo: María Luz Rodríguez Fernández

Consejería de Administraciones Públicas y Justicia: Magdalena Valerio Cordero

Estructura a 31-XII-2009:

La misma

Tipo de Gobierno

Por apoyo parlamentario: mayoritario

Partidos y número de parlamentarios que lo apoyan: PSOE (26 diputados)

Composición del Gobierno: homogéneo (PSOE)

Cambios en el Gobierno

No ha habido

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

No ha habido

Mociones de reprobación

Ninguna

Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas

Datos globales

Proyectos de ley: presentados: 5; aprobados: 5

Proposiciones de ley: presentadas: 2; aprobada: 1; retirada: 1

Proposiciones No de ley ante el Pleno: presentadas: 12; desestimadas: 4; aprobadas: 2

Planes y programas: presentados: 4

Comisiones No Permanentes: solicitadas: 2

Debates Generales: presentados: 96; debatidos: 20

Interpelaciones: presentadas: 14; sustanciadas: 4

Mociones: presentadas: 4; debatidas: 3

Preguntas con respuesta oral ante el Pleno: presentadas: 215; sustanciadas: 53

Preguntas con respuesta escrita: presentadas: 10524; contestadas: 6583

Peticiones de documentación: presentadas: 5208; contestadas: 5182

Comparecencias del Consejo de Gobierno ante el Pleno: presentadas: 26; sustanciadas: 12

Comparecencias del Consejo de Gobierno y Altos Cargos ante Comisiones: presentadas: 94; sustanciadas: 58

Cuenta General: presentadas: 2; debatidas: 2

Debate sobre el estado de la Región

Los días 8 y 9 de septiembre se celebró el debate sobre la orientación política general del Consejo de Gobierno («Debate sobre el estado de la Región»), previsto en el art. 196 del Reglamento, y que se viene celebrando con carácter anual (Diario de Sesiones núm. 43, VII Legislatura, Pleno). Como consecuencia del mismo fueron aprobadas siete resoluciones, todas ellas a iniciativa del Grupo Socialista. Las resoluciones aprobadas se referían a: Pacto por Castilla-La Mancha y medidas públicas de fomento de la economía; otras medidas económicas; agricultura y medio rural; infraestructuras; Administración autonómica; empleo; servicios sociales (todas las resoluciones en BOCCM núm. 144, de 16 de septiembre).

Resoluciones sobre debates generales

De acuerdo con las previsiones del art. 197 del Reglamento de las Cortes, durante el 2008 se han celebrado un total de 20 debates generales «sobre asuntos concretos de interés para la Región», seguidos, en su caso, de la aprobación de las correspondientes resoluciones. Las resoluciones aprobadas fueron, entre otras, las siguientes:

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre el estado de ejecución e incidencia en nuestra región de las obras de conducción de agua desde el Trasvase Tajo-Segura a la llanura manchega, expediente 07/DG-00139 (BOCCM núm. 97, de 2 de marzo).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre el impacto de la crisis en las entidades financieras de nuestra Región y su repercusión en la economía regional, expediente 07/DG-00157 (BOCCM núm. 99, de 16 de marzo).

Resoluciones del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre la situación y perspectivas del sector de las Energías Renovables en Castilla-La Mancha, expediente 07/DG-00105 (BOCCM núm. 101, de 31 de marzo).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre el alcance del Auto del Juzgado de Instrucción núm. 1 de Sigüenza que pone fin a la fase de instrucción del proceso judicial seguido en relación con el incendio de Guadalajara, de 20 de mayo de 2009, expediente 07/DG-00188 (BOCCM núm. 134, de 22 de junio).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre la aplicación de la nueva OCM de la vid en Castilla-La Mancha, expediente 07/DG-00143 (BOCCM núm. 138, de 29 de junio).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General relativo a la evolución de la economía en Castilla-La Mancha durante el último año, expediente 07/DG-00210 (BOCCM núm.147, de 29 de septiembre).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre la incidencia en Castilla-La Mancha del Plan de Choque suscrito entre el Gobierno

Regional y los Agentes Sociales, expediente 07/DG-00215 (BOCCM núm. 147, de 29 de septiembre).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre el Fomento del Diálogo Social en nuestra Comunidad, expediente 07/DG-00175 (BOCCM núm. 151, de 13 de octubre).

Resolución del Pleno de las Cortes, propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista, en relación al Debate General sobre la situación actual de la Administración de Justicia en Castilla-La Mancha y la marcha del proceso negociador de transferencia de competencias en la materia, expediente 07/DG-00228 (BOCCM núm. 154, de 30 de octubre).

Resolución del Pleno de las Cortes, propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista, en relación al Debate General relativo a la situación de Caja Castilla-La Mancha, expediente 07/DG-00234 (BOCCM núm. 157, de 16 de noviembre).

Resolución del Pleno de las Cortes, propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista, en relación al Debate General sobre la incidencia que tendrá el Pacto por Castilla-La Mancha suscrito por el Gobierno Regional y los Agentes Sociales en las políticas de vivienda, expediente 07/DG00199 (BOCCM núm. 160, de 20 de noviembre).

Otras resoluciones

Resolución del Pleno de las Cortes sobre la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, ejercicio 2005, expediente 07/CG-00002 (BOCCM núm. 115, de 6 de mayo).

Resolución del Pleno de las Cortes sobre el Plan Estratégico de Cooperación para el Desarrollo. Horizonte 2011, expediente 07/CPPG-00008 (BOCCM núm. 123, de 18 de mayo).

Resolución del Pleno de las Cortes sobre la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, ejercicio 2006, expediente 07/CG-00003 (BOCCM núm. 151, de 13 de octubre).

Resolución de la Comisión de Reglamento y Estatuto del Diputado en relación a la posibilidad de renuncia a la indemnización prevista en el artículo 11. c) del Reglamento de la Cámara, expediente 07/ DABR-00019 (BOCCM núm. 163, de 4 de diciembre).

Resolución del Pleno de las Cortes sobre la Estrategia Regional para el empleo de personas con discapacidad en Castilla-La Mancha, expediente 07/CPPG-00010 (BOCCM núm. 164, de 11 de diciembre).

Proposiciones No de Ley

07/PNLP-00044, presentada por el Grupo Parlamentario Popular, relativa al aeropuerto de Ciudad Real (BOCCM núm. 115, de 6 de mayo).

Declaraciones Institucionales

Declaración Institucional con motivo del Día Internacional de la Mujer Rural, expediente 07/DI-00007 (BOCCM núm. 152, de 21 de octubre).

Declaración Institucional con motivo de la celebración del Bicentenario del nacimiento de Louis Braille, inventor del sistema de lecto-escritura que lleva su nombre, expediente 07/DI-00008 (BOCCM núm. 164, de 11 de diciembre).

Los datos de la actividad parlamentaria, así como el Boletín Oficial de las Cortes y el Diario de Sesiones, pueden consultarse en www.cortesclm.es.

Reformas del Reglamento parlamentario

Reforma del art. 11 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, expediente 07/REGL-00002 (BOCCM núm. 164, de 11 de diciembre). Con la misma se suprime la duplicidad de indemnizaciones económicas para los diputados autonómicos que sean también senadores, prohibiendo en tal hipótesis el cobro de las Cortes regionales.

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

Resolución de carácter general de la Presidencia de las Cortes de Castilla-La Mancha, por la que se dictan normas para el control del principio de subsidiariedad en las propuestas legislativas de la Unión Europea, expediente 07/OTN-00008 (BOCCM núm. 149, de 7 de octubre).

Resolución de la Comisión de Reglamento y Estatuto del Diputado en relación a la posibilidad de renuncia a la indemnización prevista en el artículo 11. c) del Reglamento de la Cámara, expediente 07/ DABR-00019 (BOCCM núm. 163, de 4 de diciembre).

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

Consejo Consultivo

El Consejo Consultivo ha recibido un total de 343 consultas, a las que hay que sumar 5 pendientes de ejercicios anteriores. Ha emitido un total de 289 dictámenes, clasificados por materias del siguiente modo:

Anteproyectos de Ley: 9 (3,11%)

Proyectos de Reglamentos o disposiciones de carácter general en desarrollo de Ley: 44 (15,22%)

Actos administrativos: 215 (74,39%)

Recursos extraordinarios de revisión: 1 (0,34%)

Revisión de oficio: 15 (5,19%)

Responsabilidad patrimonial: 177 (61,24%)

Contratación administrativa: 20 (6,92%)

Concesiones administrativas: 2 (0,69%)

Urbanismo: 16 (0,55%)

Convenios o acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas: 1 (0,34%)

Consultas facultativas: 4 (1,38%)

El texto completo de los dictámenes puede consultarse en http://www.jccm.es/consultivo/

Sindicatura de Cuentas

En el año 2009, y siguiendo los datos del Diario Oficial de Castilla-La Mancha, la Sindicatura ha publicado 10 Informes Definitivos de fiscalización:

2, sobre la cuenta general de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, ejercicios 2005 y 2006 (DOCM núm. 72, de 16 de abril, y 129, de 6 de junio).

2, sobre los proyectos financiados por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial, ejercicios 2005 y 2006 (DOCM núm. 72, de 16 de abril, y 129, de 6 de junio).

2, sobre revisión formal de cuentas anuales de entidades públicas: 1, sobre las empresas y entes del sector público regional no sometidos a contabilidad pública, ejercicio 2006, y 1 sobre los consorcios participados mayoritariamente por órganos que conforman el sector público de la Comunidad Autónoma, ejercicio 2006 (ambos en DOCM núm. 45, de 5 de marzo).

2, sobre las ayudas recibidas de la Junta de Comunidades por las entidades locales de la región, en un caso con cargo al Programa de Ordenación Territorial y Urbanismo, ejercicio 2005 (DOCM núm. 89, de 12 de mayo), y en otro con cargo al programa de Desarrollo de la Sociedad de la Información, ejercicio 2005 (DOCM núm. 178, de 11 de septiembre).

2, sobre fiscalización de Ayuntamientos, correspondientes a Yeste (Albacete) ejercicios 2004, 2005 y 2006 (DOCM núm. 89, de 12 de mayo) y Bolaños de Calatrava (Ciudad Real), ejercicios 2004, 2005 y 2006 (DOCM núm. 124, de 29 de junio).

Igualmente ha de destacarse la aprobación del nuevo Reglamento de organización y funcionamiento de la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha (BOCCM núm. 97, de 2 de marzo; DOCM núm. 60, de 27 de marzo). El nuevo Reglamento tiene por finalidad desarrollar y complementar la regulación establecida por la Ley 5/1993, de 27 de diciembre, de la Sindicatura de Cuentas de

Castilla-La Mancha, tras su modificación por Ley 13/2007, de 8 de noviembre, y contiene algunas novedades significativas sobre organización y funcionamiento, ejercicio de la función fiscalizadora y otros aspectos.

Igualmente hay que destacar que en 2009 la Sindicatura ha suscrito sendos instrumentos de colaboración con el Tribunal de Cuentas y otros órganos de control externo autonómicos, con el objeto de simplificar los procedimientos para el cumplimiento de la obligación de rendir las cuentas por las entidades locales, promoviendo la implantación de un formato informático de la Cuenta General y el procedimiento de envío telemático, así como la utilización de aplicaciones informáticas que permitan un tratamiento homogéneo de las cuentas rendidas por las entidades locales y resulten susceptibles de aprovechamiento conjunto tanto por el Tribunal de Cuentas como por los órganos equivalentes autonómicos. Se trata del Convenio de fecha 2 de julio de 2009, suscrito entre el Tribunal de Cuentas y la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha, y el Instrumento de 15 de julio de 2009, por el que la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha se adhiere al Convenio de fecha 29 de octubre de 2007 suscrito entre el Tribunal de Cuentas y los órganos de control externo autonómicos.

Por último, y en relación con este mismo ámbito de actuación, se dio publicidad en el DOCM núm. 128, de 3 de julio, a la Resolución de la Sindicatura de Cuentas de 30 de junio de 2009, por la que se aprueba la instrucción que regula el formato normalizado de la Cuenta General de las Entidades Locales en soporte informático y el procedimiento telemático para su rendición.

El texto completo de los informes, y la información sobre la actividad de la Sindicatura, en www.sindicaturaclm.org.

Consejo Económico y Social

Renovación del Presidente: Decreto 166/2009, de 27 de octubre, por el que se nombra a don Juan Antonio Mata Marfil Presidente del Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha (DOCM núm. 212, de 30 de octubre de 2009). Previamente había cesado por Decreto 36/2009, de 5 de mayo (DOCM núm. 87, de 8 de mayo).

Nombramiento de sus miembros: Decreto 145/2009, de 6 de octubre, por el que se nombra a los miembros del Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha (DOCM núm. 198, de 9 de octubre).

En el mismo año, el Consejo Económico y Social ha emitido 11 dictámenes y 1 informe, aparte de los informes especiales. De los dictámenes, 7 se refieren a Anteproyectos de Ley, y 4 a proyectos de Decreto. El informe se refiere al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2010.

También hay que mencionar el estudio sobre «el sector de la energía en Castilla-La Mancha», el «Informe socioeconómico de Castilla-La Mancha 2008», y la «Memoria de Actividades 2008».

El texto completo de los dictámenes e informes y de la memoria en www.ces-clm.es.

Defensor del Pueblo

En el año 2009 se ha presentado el Informe Anual a las Cortes Regionales, correspondiente a la gestión realizada por el Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha durante el año 2008, expediente 07/IDDP-00011 (BOCCM núm. 136, de 25 de junio). El resumen de dicho informe fue expuesto por el Defensor ante las Cortes el 8 de octubre.

También puede mencionarse la Resolución Q09/0439, de 20 de julio, sobre la conservación del patrimonio depositado en la Red de Museos de Castilla-La Mancha.

En cuanto a los datos globales, cabe señalar que en el año 2009 se han registrado 1.049 quejas, destacando las relativas a industria y sociedad de la información (14,11%), educación (9,34%), justicia (7,63%), medio ambiente y salud pública (7,15%), sistema sanitario (6,86%) y menor (6,77%).

Además la institución recibió 1.354 consultas por diferentes medios (836 a través de llamadas telefónicas, 210 de forma presencial, 297 por correo electrónico y 11 por correo postal).

Los textos completos de los informes y de algunas resoluciones en http://www.defensorclm.com.

Abreviaturas específicas

BOCCM: Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha.

DSCCM: Diario de Sesiones de las Cortes de Castilla-La Mancha.

DOCM: Diario Oficial de Castilla-La Mancha.

CATALUÑA

Joan Vintró
Natalia Caicedo

El marco político e institucional

Estabilidad gubernamental en un contexto de crisis económica y tensiones políticas

El ejecutivo catalán, comúnmente conocido como Gobierno tripartito (coalición de PSC, ERC e ICV bajo la presidencia del socialista J. Montilla), no ha experimentado cambios en su composición durante el año 2009 y en este periodo su actuación puede considerarse sustancialmente cohesionada sin perjuicio de algunos episodios que han evidenciado significativas diferencias entre las fuerzas políticas gobernantes en determinados asuntos.

La firmeza en la acción gubernamental ha alcanzado resultados con importante proyección económica y social que en un contexto de crisis revisten especial relieve. Así, entre estos logros con incidencia económico-social deben destacarse los siguientes: el acuerdo de financiación autonómico rubricado en julio que ha de asegurar mayores ingresos a la hacienda de la Generalidad; el cumplimiento efectivo, pactado en la reunión de febrero de la Comisión Bilateral Generalidad-Estado, de las previsiones de inversión estatal en infraestructuras derivado de la disposición adicional tercera del Estatuto; el documento de compromisos para combatir la crisis económica firmado en diciembre por el Gobierno autonómico y las principales organizaciones sindicales y patronales; el Pacto Nacional de Infraestructuras firmado en octubre por el Gobierno, sindicatos, patronales e instituciones locales que compromete cuantiosas inversiones para la construcción de obras destinadas al transporte, aguas, residuos, energía, telecomunicaciones y regadíos; y los avances en materia de traspasos vinculados al despliegue del Estatuto de 2006 como los materializados sobre el servicio de ferrocarril de cercanías (Decreto 2034/2009) y sobre las autorizaciones iniciales de trabajo de los extranjeros (Decreto 1463/2009), y como el acordado para formalizar el año 2010 sobre la inspección de trabajo.

La solidez de la mayoría gubernamental se ha puesto de manifiesto asimismo con el amplio desarrollo experimentado durante el año 2009 por el programa legislativo del Gobierno con un total de 26 leyes aprobadas que suponen un notable despliegue de las previsiones estatutarias, tanto en el plano del perfeccionamiento institucional (Consejo de Garantías Estatutarias, Síndic de Greuges) como en el ejercicio de competencias sobre materias de gran trascendencia (entre otras, educación, industria, salud). En el mismo sentido cabe hacer referencia a la extensa resolución parlamentaria, aprobada en octubre al término del preceptivo debate

anual de política general en el Parlamento, en la que se contemplaban diversas medidas de impulso a la acción del Gobierno en todos los ámbitos de su competencia.

Debe subrayarse que la mayor parte de las actuaciones gubernamentales anteriormente mencionadas, así como en general el conjunto de la acción del ejecutivo y de la mayoría parlamentaria, se ha llevado a cabo sin consenso con la oposición de CiU, PP y Ciutadans, con la importante excepción de la aprobación de la Ley 12/2009, de Educación, que contó con el respaldo parlamentario de CiU. En este sentido las relaciones entre Gobierno y oposición no han estado exentas de cierta tensión política en determinados momentos.

Un claro ejemplo de la dura contraposición política entre el Gobierno y CiU se encuentra en la valoración del acuerdo de financiación autonómica. Ello se puso de manifiesto en el debate general específico celebrado en el Parlamento inmediatamente después de haberse alcanzado el pacto. Dicho acuerdo llegó con prácticamente un año de retraso con respecto a las previsiones del Estatuto catalán de 2006 y tras unas largas y duras negociaciones bilaterales y multilaterales en un marco preferentemente informal hasta llegar a la formalización en el mes de julio en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Puede observarse, además, que la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalidad, prevista en el art. 210 del Estatuto, tuvo un muy escaso papel en todo este proceso ya que se reunió una sola vez el 22 de diciembre simplemente para ratificar el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera y la instrumentación normativa del mismo a través de la reforma de la LOFCA (Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre) y de la Ley 22 /2009, de 18 de diciembre, reguladora del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. Con este acuerdo, cuyo análisis técnico se lleva a cabo en otras páginas del presente *Informe*, el Gobierno de la Generalidad estimó que se daba cumplimiento a los preceptos estatutarios en materia de financiación pues se establecía, según su criterio, un modelo estable, actualizable anualmente, transparente y justo para Cataluña mediante el cual esta Comunidad Autónoma dispondrá de más recursos y de mayor potestad normativa sobre los mismos y al propio tiempo ajustará su contribución a la solidaridad interterritorial de manera que sus ingresos se sitúen un 5% por encima de la media del conjunto de la Comunidades Autónomas una vez realizada la mencionada aportación a la solidaridad. En cambio, CiU consideró que el acuerdo de financiación y su posterior traducción normativa en la reforma de la LOFCA (Ley Orgánica 3/2009) y en la Ley 22/2009 no respetaban el Estatuto de 2006 en aspectos como el principio de ordinalidad, los parámetros de ponderación de la población (inmigración, densidad urbana, riesgo de exclusión social y diferencial del coste de la vida) y la primacía del Estatuto sobre la LOFCA. El líder de CiU, A. Mas, concluyó en el debate parlamentario que deseaba tener las manos libres para renegociar el acuerdo de financiación cuando gobierne.

Por su parte, como ejemplos de la confrontación entre el Gobierno y el conjunto de los grupos de la oposición pueden mencionarse, por un lado, la valoración de la gestión del Consejero de Interior en dos asuntos de gran repercusión social (la muy contundente actuación de la policía autonómica en una manifestación de estudiantes universitarios contrarios al proceso de Bolonia y las opera-

ciones de la extinción del incendio de Horta de Sant Joan en las que perdieron la vida cinco bomberos) y, por otro lado, la controversia en torno a los informes externos encargados y pagados por los diversos departamentos del Gobierno.

Con respecto a la gestión del Consejero de Interior en los casos mencionados es preciso destacar que en ambos tras los hechos acaecidos el Consejero compareció con prontitud ante el Parlamento para informar y rendir cuentas de su actuación y de la del departamento a su cargo. En su comparecencia de marzo el Consejero reconoció que las cargas policiales fueron desproporcionadas –diversas personas heridas y periodistas golpeados– y anunció la destitución del director general de la Policía, pero no convenció ni a la oposición ni a buena parte de los medios de comunicación de que el operativo policial estuviera bien planificado. Por su parte en la comparecencia de julio el Consejero estimó que la causa de las víctimas mortales del incendio de Horta de Sant Joan fue la magnitud del fuego y sobretodo la violencia del viento y el cambió súbito en su dirección. La oposición consideró que hubo falta de coordinación entre los efectivos que luchaban contra el fuego y planteó la necesidad de la creación de una comisión parlamentaria de investigación. Dicha comisión en el año 2009 no fue creada a pesar de que la oposición por sí misma podía imponer su constitución de acuerdo con el art. 58.3 del Reglamento.

En cuanto a la problemática de los informes, cabe ante todo valorar positivamente un hecho poco frecuente en el comportamiento de los Gobiernos en torno a este asunto: el Gobierno catalán encargó una auditoría para valorar la pertinencia y el coste de los informes solicitados durante su mandato y a la vista de los resultados de la misma el Consejero de Economía compareció en septiembre ante el Parlamento reconociendo la inutilidad de algunos de ellos y el coste excesivo de otros. Por el contrario resulta criticable que el Gobierno no haya atendido las reiteradas solicitudes de diversos diputados que, al amparo del art. 5 del Reglamento, han pedido la entrega de estos informes. El Gobierno únicamente ha permitido la consulta de estos documentos en dependencias de la Administración pues entiende que, de conformidad con el precepto reglamentario citado, se puede negar a facilitar la documentación solicitada en función de la índole de la misma o por imperativo normativo. El problema es que el Gobierno no ha aportado argumentos sólidos para poder acogerse a estos supuestos limitadores del derecho a obtener información de los parlamentarios.

Ahora bien, las tensiones políticas a las que ha debido hacer frente el Gobierno y la mayoría parlamentaria no han derivado solamente de la contestación de la acción gubernamental llevada a cabo por la oposición sino también de algunas disensiones significativas entre las fuerzas políticas integrantes del ejecutivo tripartito. Algunas de estas divergencias surgieron a propósito de iniciativas del propio Gobierno: en el caso de la Ley de Educación, ICV enmendó el proyecto de ley enviado por el ejecutivo y acabó votando negativamente algunas partes del texto por entender que el consenso alcanzado entre PSC, ERC y CiU deja en la indeterminación aspectos importantes de las condiciones de los conciertos escolares, de las obligaciones de los centros públicos y de los centros privados y de las cuotas máximas de alumnos inmigrantes en los centros; en el caso de la tramitación de la reforma del impuesto de sucesiones, también fue ICV el partido que se significó oponiéndose a la sensible reducción acordada inicialmente por PSC

y ERC y logrando que el texto finalmente aprobado en el marco de la ley 26/2009, de medidas fiscales, financieras y administrativas, resultara más próximo a sus criterios de mantenimiento del impuesto que a los de los dos socios mayoritarios del Gobierno. Otros ejemplos en los que no ha habido consenso entre los socios de Gobierno y de la mayoría parlamentaria son la ordenación territorial de Cataluña con la creación de las veguerías y la prohibición de las corridas de toros. En el primer supuesto el proyecto de ley, preparado por el departamento de Gobernación dirigido por ERC, no ha llegado a ser aprobado por el Gobierno por la oposición al mismo del PSC y de algunos entes locales. En el caso de la iniciativa legislativa popular que propone la prohibición de las corridas de toros en Cataluña, el apoyo a esta medida por parte de ERC y ICV permitió que en el debate de totalidad en el Parlamento las enmiendas a la totalidad presentadas por PSC, PP y Ciutadans fueran derrotadas y que con ello esta propuesta normativa siga su trámite parlamentario.

Finalmente, es preciso hacer referencia a tres asuntos que sin estar vinculados directamente a la actuación de las instituciones de la Generalidad durante el año 2009 han marcado y han tensionado la vida política catalana en este periodo y han obligado al Gobierno y a las fuerzas políticas a tomar decisiones y a fijar posiciones. Se trata de los casos de presunta corrupción conocidos como «Millet» y «Pretoria», las reacciones políticas y mediáticas a las filtraciones de una posible sentencia del Tribunal Constitucional contraria a la constitucionalidad del Estatuto catalán de 2006 y las consultas sobre la independencia de Cataluña celebradas en algunos municipios catalanes.

A grandes rasgos puede afirmarse que en el «caso Millet» se produjo sobretodo un cuantioso desvío de dinero en beneficio propio por parte de Félix Millet y de otros gestores de una entidad cultural que recibía subvenciones públicas y también se constató que la misma entidad había concedido donaciones a fundaciones vinculadas a partidos políticos como Convergència Democràtica o el ya desaparecido Partit per la Independència. Por su parte el «caso Pretoria» es una supuesta trama de corrupción urbanística que alcanza a diversos municipios del área metropolitana de Barcelona y que ha llevado a la detención y a la prisión preventiva, entre otras personas, del alcalde socialista de Santa Coloma (Bartomeu Muñoz) y de miembros de los Gobiernos de CiU como Macià Alavedra y Lluis Prenafeta. Los casos «Millet» y «Pretoria», más allá de las características específicas de cada uno de ellos y del resultado final de la intervención judicial en curso, ponen de relieve las insuficiencias de la legislación vigente en materia de control institucional de las entidades que reciben subvenciones públicas, de las recalificaciones urbanísticas y de las cuentas de las corporaciones locales. Todo ello motivó que el Gobierno acordara en su reunión del 24 de noviembre, entre otras, medidas como las siguientes: incrementar la transparencia en los procesos urbanísticos y en las cuentas municipales, ampliar el ámbito de actuación de la Sindicatura de Cuentas, prohibir a los beneficiarios de subvenciones públicas la realización de donaciones a favor de partidos políticos o fundaciones vinculadas a los mismos y reformar el protectorado de las fundaciones. La puesta en práctica de estas medidas requerirá la modificación de la legislación sobre urbanismo, finanzas públicas, finanzas locales y fundaciones. Cabe señalar que, en el contexto de desafección ciudadana hacia los partidos políticos y el funcionamiento de las instituciones gene-

rada por estos casos de supuesta corrupción, los grupos parlamentarios decidieron constituir una ponencia en el Parlamento para elaborar la ley electoral de Cataluña. Parece difícil que este empeño se pueda materializar de manera precipitada en la presente legislatura cuando queda menos de un año para las elecciones autonómicas y cuando no ha sido posible realizarlo a lo largo de casi treinta años.

En cuanto a las reacciones políticas y mediáticas derivadas de que el Tribunal Constitucional todavía no haya dictado sentencia sobre el Estatuto catalán y de que se hayan producido filtraciones de una posible resolución contraria a la constitucionalidad de dicha norma, debe señalarse que durante todo el año se han ido produciendo pronunciamientos de todo tipo. Algunos (por ejemplo, CiU, ERC y el consejero socialista de Educación, E. Maragall) han puesto en cuestión la competencia del Tribunal en este asunto y han preconizado que las instituciones de la Generalidad tengan preparada de antemano una respuesta para el supuesto de sentencia desfavorable a la constitucionalidad del Estatuto. Otros, como el Gobierno central, se han limitado a reafirmar de manera genérica la adecuación del Estatuto a la Constitución y han enfatizado que se debe dejar trabajar en paz al Tribunal Constitucional y que por encima de todo se deben acatar sus decisiones. Por su parte el Presidente de la Generalidad ha insistido en diversas ocasiones en una serie de puntos: respeto a la competencia del Tribunal Constitucional –indiscutible, por lo demás, en términos jurídicos a la vista de los arts. 161.1.a) CE y 27.2.a) de la LOTC– y acatamiento de sus decisiones; apelación a la responsabilidad histórica y a la prudencia del Tribunal Constitucional en este caso habida cuenta del carácter singular del proceso político que concurre en la aprobación de un Estatuto de Autonomía como el catalán y de la trascendencia que el destino de esta norma pueda tener en el encaje de Cataluña en el Estado Autonómico; reafirmación de la constitucionalidad del Estatuto y remisión de la reacción a la sentencia hasta el momento posterior al conocimiento de la misma; y necesidad, en el supuesto de una sentencia contraria a la constitucionalidad del Estatuto, de buscar nuevos pactos políticos para satisfacer las aspiraciones de Cataluña a la mejora de su autogobierno. Por último, es preciso destacar que la reacción que tuvo más impacto socio-político fue la publicación el 26 de noviembre del editorial conjunto de la prensa catalana. Dicho editorial, titulado «La dignidad de Catalunya» y que concitó la adhesión de las fuerzas políticas catalanas (salvo el PPC y Ciutadans) y de la mayor parte de los estamentos de la sociedad civil, es un texto abiertamente político en el que se advierte al Tribunal Constitucional de que no debe convertirse en una cámara legislativa confrontada al Parlamento, a las Cortes y a la ciudadanía de Cataluña y de que su decisión puede poner en juego el marco integrador de convivencia establecido por la Constitución.

Sin relación estricta de causa efecto con la incertidumbre sobre la suerte del Estatuto en el Tribunal Constitucional, pero sí con cierta conexión con la misma, se celebraron en diversos municipios de Cataluña consultas sobre la independencia de Cataluña. La primera consulta tuvo lugar en setiembre en el municipio de Arenys (2600 electores) y la participación alcanzó el 41%. Las restantes consultas se desarrollaron en diciembre en un total de 167 municipios de pequeña y mediana dimensión (en total 700000 electores, el 10 % de la población catalana) alcanzándose en conjunto una participación muy próxima al 30%. Se trata de

consultas convocadas y organizadas por entidades privadas en el marco del ejercicio de derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico pero sin un marco jurídico específico y sin apoyo institucional de carácter técnico o instrumental que, además, fue expresamente prohibido por un Auto de 9 de setiembre de 2009 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 14 de Barcelona. Los resultados de estas consultas revelaron que fundamentalmente se movilizó al electorado independentista pero, dado el limitado ámbito territorial y poblacional de la convocatoria, no se pueden hacer proyecciones generales de los mismos. Con todo, un comentarista político no identificado con planteamientos independentistas afirmaba que a través de estas consultas «el independentismo había salido del armario». En cualquier caso, como afirmó el Presidente de la Generalidad, la confirmación del pleno desarrollo de las virtualidades del Estatuto de Autonomía puede ser el factor que determine el mayor o menor auge del independentismo en Cataluña.

Cabe reseñar, por último, que la conflictividad jurídica no ha sido tampoco en el año 2009 un factor importante de tensión política. La conflictividad jurídica se ha limitado al planteamiento de cinco conflictos de competencia por parte de la Generalidad. Cuatro de las normas estatales impugnadas (Orden ARM/2876/2008 conjuntamente con la Orden ARM/3020/2008; Orden SAS/1352/2009; Orden ARM/1593/2009; Orden SAS 2080/2009) ponen de relieve la continuidad de la litigiosidad en relación con la actividad de fomento del Estado, mientras que la otra disposición recurrida es el Decreto 1834/2008 sobre las condiciones de formación para el ejercicio de la docencia. Debe señalarse asimismo que cincuenta diputados del Partido Popular presentaron recurso de inconstitucionalidad contra la ley catalana 12/2009, de educación. Hubiera tenido probablemente cierta resonancia política si, en el contexto de crisis económica y en pleno proceso de fusiones de cajas de ahorros (en Cataluña el fenómeno en principio parece limitarse solamente a Caixa Catalunya, Caixa Manresa y Caixa Tarragona), el Gobierno autonómico hubiera impugnado el Decreto-Ley 9/2009, sobre reestructuración bancaria y refuerzo de los recursos propios de las entidades de crédito. Pero ello no fue así y al respecto puede observarse lo siguiente: por una parte, que el Consejo Consultivo de la Generalidad en su Dictamen 295/2009 estimó que el art. 8 del Decreto-Ley 9/2009 era contrario al art. 121.1.c) del Estatuto relativo a las competencias de la Generalidad sobre fusión de cajas de ahorros; por otra parte, que el Gobierno de la Generalidad y el del Estado acordaron poner en marcha el mecanismo de conciliación en el seno de la Comisión Bilateral previsto por el art. 33.2 de la LOTC de manera que la eventual presentación de un recurso de inconstitucionalidad quedaba pospuesta hasta el año 2010.

Disposiciones normativas

Leyes y normas con rango de Ley

El número de leyes aprobadas en el 2009 ha sido de veintiséis. Es un número superior al total de leyes aprobadas en el 2008 y a la actividad legislativa habitual del Parlamento de Cataluña. Este año cabe destacar que la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de medidas fiscales, financieras y administrativas contiene todo un

capítulo dedicado a modificaciones de naturaleza sustantiva. Con esta incorporación el legislador quiebra la práctica, seguida desde el 2005, de ajustar la ley de acompañamiento presupuestario estrictamente a las medidas financieras y vulnera el art. 101.1 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, según el cual los proyectos y las proposiciones de ley deben tener un objeto material determinado y homogéneo. Dicho en otros términos, la ley de acompañamiento presupuestario se vuelve a utilizar en Cataluña como vía de modificación de leyes administrativas sin contenido específicamente vinculado a la materia presupuestaria y financiera. También referida a materias presupuestarias se encuentra la Ley 21/2009, de 18 de diciembre, de concesión de un crédito extraordinario y de un suplemento de crédito a los presupuestos de la Generalidad de Cataluña para el 2009.

Dentro de la producción legislativa del Parlamento de Cataluña deben destacarse, en primer lugar, tres leyes: las dos primeras porque suponen un desarrollo de las previsiones estatutarias en relación con las altas instituciones de la Generalidad (Consejo de Garantías Estatutarias y Síndic de Greuges); la tercera porque también dentro del marco competencial del nuevo Estatuto lleva a cabo por primera vez en Cataluña una regulación general de un ámbito material tan relevante como la educación.

La Ley 2/2009, de 12 de febrero, del Consejo de Garantías Estatutarias, y la Ley 17/2009, de 16 de octubre, de modificación de la anterior, han servido para crear esta nueva institución de la Generalidad en cumplimiento del mandato estatutario contenido en los arts. 76 y 77. Este órgano viene a sustituir al Consejo Consultivo previsto en el Estatuto de 1979. Comparándolo con su antecedente el Consejo de Garantías Estatutarias mantiene la especificidad de Cataluña de disponer de una institución encargada únicamente de velar, a instancia de parte legitimada, por la adecuación a la Constitución y el Estatuto de las leyes y de las disposiciones con rango de ley de la Generalidad, y de dictaminar con carácter preceptivo antes del planteamiento del recurso de inconstitucionalidad o del conflicto de competencias por parte del Parlamento, del Gobierno o de los entes locales, según proceda en cada caso. La novedad que aporta el Estatuto es el carácter vinculante de los dictámenes del Consejo de Garantías Estatutarias sobre los proyectos y proposiciones de ley del Parlamento que desarrollen o afecten a derechos estatutarios. A este respecto la ley ha acotado el ámbito material y el parámetro de estos dictámenes vinculantes, obliga a los solicitantes y al propio Consejo a fundamentar dicho carácter vinculante, introduce en este supuesto un cierto principio contradictorio en el procedimiento de tramitación y prohíbe la inclusión en el dictamen de propuestas de redacciones alternativas a los preceptos objeto de examen. Por otra parte la ley refuerza la independencia del órgano al prever que el mandato de sus nueve miembros (seis elegidos por el Parlamento por mayoría de tres quintos y tres designados por el Gobierno) será largo (nueve años), no reelegible e incompatible con el desempeño de otras funciones públicas y de actividades privadas.

La Ley 24/2009, de 23 de diciembre, del Síndic de Greuges, regula esta institución de la Generalidad encargada de proteger y defender los derechos constitucionales y estatutarios. De acuerdo con el marco estatutario (arts. 78 y 79) la ley completa y perfecciona la normativa anterior relativa al estatuto del Síndic, las

competencias de la institución, los sujetos susceptibles de supervisión y el procedimiento de actuación. Como señala el Estatuto, el Síndic es elegido por el Parlamento por mayoría de tres quintos, pero la ley ha introducido la novedad de un mandato más largo (nueve años) y con carácter no reelegible. En cuanto a las competencias, los elementos nuevos son la facultad, ya prevista en el Estatuto, de solicitar dictámenes al Consejo de Garantías Estatutarias a propósito de normas que afecten a los derechos estatutarios y sobretodo la condición de Autoridad Catalana para la Prevención de la Tortura en el marco de diversas disposiciones internacionales en la materia.

La Ley 12/2009, de 10 de julio, de educación, es la primera ley catalana que aborda con carácter general la regulación del sistema educativo en el marco de las previsiones constitucionales y estatutarias en la materia. En sentido los diversos apartados de la ley contemplan cuestiones como los principios generales, el acceso al sistema educativo, el régimen lingüístico, la comunidad educativa, el servicio de educación de Cataluña configurado por los centros públicos y por los centros privados sufragados con fondos públicos, la ordenación de las enseñanzas, la autonomía de los centros, el profesorado, el gobierno de los centros, la administración educativa, la evaluación del sistema educativo y la financiación.

Además de las leyes reseñadas anteriormente, el Parlamento de Cataluña aprobó un conjunto de leyes de creación de organismos o modificación de los existentes. Así, la Ley 1/2009, de 12 de febrero, de la Autoridad Catalana de la Competencia; la Ley 4/2009, de 15 de abril, del Instituto de Investigación y Tecnología Agroalimentarias; la Ley 7/2009, de 13 de mayo, de modificación de la Ley 14/2008, de 5 de noviembre, de la Oficina Antifraude de Cataluña; y la Ley 13/ 2009, de 22 de julio, de la Agencia de la Vivienda de Cataluña.

La Ley 1/2009 crea la Autoridad Catalana de la Competencia y, con ello, centraliza en un solo órgano la Dirección General de Defensa de la Competencia y el Tribunal Catalán de Defensa de la Competencia. La Agencia se configura como un organismo independiente, que adopta la forma de organismo autónomo de carácter administrativo, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para ejercer sus funciones. Su principal objetivo es garantizar, mejorar y promover las condiciones de libre competencia y transparencia en los mercados respecto de las actividades económicas que se ejercen en Cataluña. Así, en aras al efectivo cumplimiento de dichos objetivos, la norma atribuye a la Agencia funciones proactivas de detección, acreditación y sanción de las conductas prohibidas en materia de competencia. Además, reflejo del principio de transparencia, se establece la obligación de elaborar y aprobar una memoria anual de las actividades del órgano, así como la comparecencia del presidente de la Agencia en el Parlamento catalán para exponer las líneas básicas de la actuación de la misma.

La Ley 4/2009 modifica el régimen jurídico del Instituto de Investigación y Tecnología Agroalimentarias con la finalidad de profundizar en la seguridad alimentaria. El Instituto es una entidad de derecho público con personalidad jurídica propia, que ajusta su actividad al ordenamiento jurídico privado, tiene plena capacidad de obrar y patrimonio propio para el cumplimiento de sus funciones. Su objetivo es contribuir a la mejora de la competitividad y al desarrollo sostenible de los sectores agrario, alimentario, agroforestal, acuícola y pesquero. Entre

las funciones generales del Instituto destacan el desarrollo de programas de investigación en los sectores de actuación del mismo; la transferencia de conocimientos y tecnología al sector agroalimentario; y el impulso a la creación de iniciativas y empresas de base tecnológica.

La Ley 7/2009 tiene como finalidad meramente modificar el procedimiento de elección del director de la Oficina Antifraude de Cataluña. La nueva regulación establece que, en el caso de que en la primera votación el director no sea elegido por mayoría de tres quintas partes del Parlamento, se produzca una segunda votación en la que basta la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara.

La Ley 13/2009 crea la Agencia de la Vivienda de Cataluña, como entidad de derecho público de la Generalidad, con personalidad jurídica propia, plena capacidad de obrar y patrimonio propio para alcanzar sus objetivos. La Agencia tiene como principal objetivo ejecutar y gestionar las políticas de vivienda y para ello se le otorgan, entre otras, las siguientes funciones: la gestión, ejecución, coordinación y difusión de las ayudas que el departamento competente en materia de vivienda encarga a la Agencia; la gestión y administración del parque de viviendas de titularidad de la Generalidad; y la promoción de viviendas de protección oficial en régimen de alquiler de otros promotores públicos. La creación de la Agencia de la Vivienda de Cataluña es resultado de los objetivos propuestos en el Plan Nacional de la Vivienda 2007-21016 y con ella se busca mejorar los instrumentos de gestión del conjunto de ayudas que contempla la Generalidad en este ámbito.

El tercer bloque normativo se proyecta sobre la legislación en materia de medio ambiente. Así, la Ley 6/2009, de 28 de abril, de evaluación ambiental de planes y programas; la Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades; la Ley 22/2009, de 23 de diciembre, de ordenación sostenible de la pesca en aguas continentales; y el Decreto legislativo 1/2009, de 21 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley reguladora de los residuos.

La Ley 6/2009 tiene por objeto garantizar la integración de los valores y criterios ambientales en la preparación, aprobación y seguimiento de los planes y programas que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente y que aprueben la Administración de la Generalidad, la Administración local o el Parlamento, mediante la evaluación ambiental de dichos planes y programas. En la norma se indican los planes y programas sometidos a evaluación ambiental; las competencias de los distintos órganos y agentes que actúan en el procedimiento de evaluación ambiental de planes y programas; y los tipos de procedimientos de evaluación ambiental de los mismos.

La Ley 20/2009 actualiza la normativa catalana en materia de prevención y control ambiental a las últimas modificaciones de normas estatales con carácter de legislación básica y a la Directiva 1/2008, de 15 de enero, de prevención y control integrados de la contaminación. El objeto de la norma es establecer el sistema de intervención administrativa de las actividades de titularidad pública y privada realizadas en Cataluña con incidencia ambiental. En este sentido se regula el régimen de autorización ambiental de las actividades con evaluación de impac-

to ambiental; el régimen de declaración de impacto ambiental de actividades sometidas a una autorización sustantiva; y el régimen de intervención de la licencia ambiental.

La Ley 22/2009 de ordenación sostenible de la pesca en aguas continentales tiene como objeto regular, proteger y fomentar el derecho al ejercicio de la pesca en todos los ríos, arroyos, estanques, balsas, lagos, canales, embalses y otras aguas o tramos, de origen natural o artificial, dulces, salobres o saladas, de carácter público o privado, que se localicen dentro de los límites territoriales de Cataluña y que se encuentren en tierra firme. Se establece que el derecho a pescar en aguas continentales corresponde a todas las personas que no se encuentren incapacitadas ni inhabilitadas específicamente para el ejercicio de la pesca y que posean la licencia de pesca y el permiso de pesca oportunos.

Finalmente, el Decreto legislativo 1/2009 regula gestión de los residuos y, para ello, dota a los entes públicos competentes por razón de la materia de los mecanismos de intervención y control necesarios para garantizar la correcta gestión de los residuos. La norma se centra en señalar las acciones a desarrollar en este campo por parte de la Generalidad; en establecer las normas para la restauración de espacios degradados y recuperación de suelos contaminados; y en describir el régimen de gestión de los residuos. Por otra parte, regula también la Agencia de Residuos de Cataluña.

El cuarto bloque de leyes versa sobre el desarrollo del derecho civil catalán. Así, la Ley 5/2009, de 28 de abril, de los recursos contra la calificación negativa de los títulos o las cláusulas concretas en materia de derecho catalán que deban inscribirse en un registro de la propiedad, mercantil o de bienes muebles de Cataluña; y la Ley 15/2009, de 22 de julio, de mediación en el ámbito del derecho privado.

La Ley 5/2009 contiene la regulación de los recursos contra la calificación negativa de los títulos o de sus cláusulas concretas que deben inscribirse en un registro de la propiedad, mercantil o de bienes muebles de Cataluña, siempre y cuando las calificaciones impugnadas o los recursos se fundamenten en normas del derecho catalán o en su infracción. La norma atribuye a la Dirección General de Derecho y de Entidades Jurídicas el conocimiento de los recursos y regula los aspectos procesales relativos a la interposición, el procedimiento del recurso, así como la impugnación de la resolución de la Dirección General. Igualmente, se fija el régimen de publicación de las resoluciones dictadas por la Dirección y de las sentencias dictadas en los procedimientos judiciales que anulan las resoluciones impugnadas.

La Ley 15/2009 actualiza la Ley 1/2001, de 15 de marzo, de mediación familiar de Cataluña, a la Recomendación (2002) 10, del Comité de Ministros del Consejo de Europa, sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles y a la Directiva 2008/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, de 21 de mayo de 2008, sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles. También se tienen en cuenta las previsiones de la Ley del Estado 15/2005, de 8 de julio, por la que se modifican el Código civil y la Ley de enjuiciamiento civil en materia de separación y divorcio. La

norma define la mediación como un procedimiento no jurisdiccional de carácter voluntario y confidencial dirigido a facilitar la comunicación entre las personas para la resolución de conflictos. Una de las principales modificaciones es la ampliación de esta figura a determinados campos como la convivencia ciudadana, los conflictos derivados de la diversidad cultural y la propiedad horizontal.

El quinto bloque normativo se proyecta sobre las infraestructuras. Así, la Ley 14/2009, de 22 de julio, de aeropuertos, helipuertos y otras infraestructuras, y el Decreto legislativo 1/2009, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de carreteras.

La Ley 14/2009 tiene como objeto regular las infraestructuras aeroportuarias de Cataluña de competencia de la Generalidad, su planificación, construcción y gestión. La planificación del sector se lleva a cabo mediante dos instrumentos: el primero es el Plan de aeropuertos, aeródromos y helipuertos que aborda la generalidad del sector; y el segundo es el Plan director urbanístico aeroportuario en donde se concreta la planificación de los aeropuertos y aeródromos desde una perspectiva urbanística y aeroportuaria. La norma crea la entidad Aeropuertos de Cataluña, organismo que tiene como objetivo fomentar el transporte aéreo en Cataluña y administrar y gestionar las infraestructuras aeroportuarias. También se establece que los aeropuertos y aeródromos pueden ser gestionados de forma directa, por la Generalidad o entes locales, o de forma indirecta tal y como dispone la legislación en materia de contratos del sector público.

El Decreto legislativo 2/2009 regula el régimen jurídico de las carreteras de Cataluña no reservadas a la titularidad del Estado mediante el establecimiento de los instrumentos necesarios para garantizar su adecuada ordenación, funcionalidad y protección. El ámbito de aplicación se circunscribe a las vías de dominio y uso públicos proyectadas y construidas fundamentalmente para la circulación de vehículos automóviles. La planificación de las carreteras catalanas se realiza a través del Plan de infraestructuras del transporte de Cataluña y la creación y modificación de carreteras requiere de los estudios y proyectos que se detallan en el Decreto legislativo. La norma fija también las modalidades de financiación y de explotación de las mismas, y el régimen de uso y protección.

El sexto apartado de leyes se refiere al uso del espacio público y urbanismo. Así, la Ley 3/2009, de 10 de marzo, de regularización y mejora de urbanizaciones con déficit urbanísticos y la Ley 16/2009, de 22 de julio, de los centros de culto.

La Ley 3/2009 tiene como propósito facilitar los procesos de regularización de las urbanizaciones nacidas en la década de los años setenta y ochenta del siglo XX destinadas inicialmente a segundas residencias. En este sentido la norma contiene las medidas de ordenación y gestión urbanística del sector y crea la Junta Evaluadora de Obras de Urbanización, instancia que tiene como finalidad facilitar la resolución de las discrepancias que puedan surgir en la aplicación de la ley. Igualmente se recoge la normativa sobre los programas de adecuación, las actuaciones administrativas necesarias para iniciar y ejecutar la regularización de la situación urbanística de una urbanización, y se crea el Fondo de regularización de urbanizaciones.

La Ley 16/2009 es resultado de las implicaciones del fenómeno migratorio en Cataluña, y en especial de su proyección en el ámbito religioso. La ley se plantea

los objetivos siguientes: garantizar la aplicación real y efectiva del derecho de las iglesias, las confesiones y las comunidades religiosas a establecer centros de culto; prever suelo donde se admita o se asigne el uso religioso, de acuerdo con las necesidades y la disponibilidad de los municipios; y regular las condiciones técnicas y materiales mínimas que deben garantizar la seguridad de las personas y las condiciones adecuadas de salubridad de dichos centros. Para el cumplimiento de dichos objetivos se regulan los términos en que los planes de ordenación urbanística deben prever suelos con calificación de sistema de equipamiento comunitario donde se admitan los usos de carácter religioso de nueva implantación; y se establecen tanto las condiciones materiales y técnicas que deben cumplir los centros de culto como la licencia municipal de apertura y de uso de los mismos.

El último bloque agrupa legislación sobre distintas materias. Así, la Ley 9/2009, de 30 de junio, de política industrial; la Ley 10/2009, de 30 de junio, sobre la localización e identificación de las personas desaparecidas durante la Guerra Civil y la dictadura franquista, y la dignificación de las fosas comunes; la Ley 11/2009, de 6 de julio, de regulación administrativa de los espectáculos públicos y las actividades recreativas; la Ley 18/2009, de 22 de octubre, de salud pública; la Ley 19/2009, de 26 de noviembre, del acceso al entorno de las personas acompañadas de perros de asistencia; la Ley 23/2009, de 23 de diciembre, del Centro de Iniciativas para la Reinserción; y el Decreto Ley 1/2009, de 22 de diciembre, de ordenación de los equipamientos comerciales.

La Ley 9/2009 regula la política relacionada con la actividad industrial e incorpora los criterios de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior. La norma tiene por objeto establecer el marco normativo de la actuación pública relativa a la actividad de las industrias y los servicios dirigidos a la producción. En ese sentido se regula la actuación administrativa en este campo, se crea el Consejo Territorial de Política Industrial, organismo que participa en la definición de objetivos y en la identificación de los instrumentos de la política industrial. También se prevén los instrumentos, las medidas y los programas mediante los cuales la Administración de la Generalidad realiza la política industrial y se crea la Agencia de Apoyo a la Empresa Catalana.

La Ley 10/2009, aprobada en el marco de las políticas de la Generalidad destinadas a la recuperación de la memoria histórica, tiene como finalidad localizar a las personas desaparecidas durante la Guerra Civil y la dictadura franquista para reconocer su dignidad y hacer efectivos los derechos de sus familiares a obtener información sobre su destino y, si procede, a recuperar e identificar sus restos. La norma designa a la Generalidad de Cataluña como la administración encargada de localizar e identificar a las personas desaparecidas y crea un conjunto de órganos e instrumentos para hacer efectivo el cumplimiento de sus finalidades. Asimismo, se configura el censo de personas desaparecidas, se prevé la elaboración del mapa de localización de los restos y se crea el Comité Técnico para la Recuperación e Identificación de Personas Desaparecidas durante la Guerra Civil y la Dictadura Franquista.

La Ley 11/2009 establece el régimen jurídico de los espectáculos públicos y las actividades recreativas. La norma incorpora los derechos y deberes de las per-

sonas relacionadas con el desarrollo de los espectáculos y actividades recreativas. Respecto a la organización administrativa, destaca la vocación descentralizadora de esta ley en favor de los municipios y la creación de la Comisión de Espectáculos Públicos y de Actividades Recreativas. Asimismo se regula el régimen de intervención administrativa, con especial referencia a las licencias y autorizaciones y el control administrativo sobre los espectáculos públicos.

La Ley 18/2009 integra la vigilancia de la salud pública en los servicios de protección de la salud y de seguridad alimentaria. La norma busca la ordenación de las actuaciones, las prestaciones y los servicios en materia de salud pública en el ámbito territorial de Cataluña. Para ello se enuncian las políticas a desarrollar en materia de salud pública, se configura la cartera de servicios y se regula el Sistema de Formación e Investigación en Salud Pública. En relación al sistema organizativo de la salud pública, se regula la Agencia de la Salud Pública de Cataluña, la Agencia Catalana de Seguridad Alimentaria y se crea la Red de Vigilancia de la Salud Pública. Respecto a la intervención administrativa, se establecen los principios y criterios de actuación de la misma, y se configura el sistema de vigilancia y control en materia de salud pública.

La Ley 19/2009 tiene como objetivo definir la condición de perro de asistencia, establecer los derechos y obligaciones de sus usuarios y regular las actividades de adiestramiento, cuidado y control de los perros de asistencia con el fin de garantizar a las personas con alguna discapacidad, trastorno o enfermedad, su derecho de acceso al entorno cuando vayan acompañadas de un perro de asistencia. La ley regula la adquisición, reconocimiento, suspensión y pérdida de la condición de perro de asistencia; así como los derechos y obligaciones de los usuarios, propietarios, adiestradores y agentes de socialización de perros de asistencia.

Ley 23/2009 pretende la adecuación del Centro de Iniciativas para la Reinserción a la evolución que, en los últimos años, ha experimentado el ámbito penitenciario catalán. El objeto del Centro es facilitar la reinserción sociolaboral de los internos en centros penitenciarios y, en el marco de esta nueva norma, también en los centros educativos de justicia juvenil de Cataluña. La norma amplia las funciones del Centro e incorpora la gestión de la formación profesional para la ocupación y la gestión de la inserción laboral.

Por último, cabe reseñar que con la aprobación del Decreto Ley 1/2009 el Gobierno ha hecho uso también en el año 2009 de la facultad prevista en el art. 64 del Estatuto de autonomía. El objeto del Decreto ley es establecer el marco jurídico al que se deben adecuar los establecimientos comerciales de los municipios de Cataluña, incorporando al ordenamiento catalán la Directiva 2006/ 123/ CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior. La norma clasifica los establecimientos por categoría de establecimiento y por razón de la singularidad del establecimiento; regula la planificación y la ordenación del uso comercial; establece el régimen de la intervención administrativa y la materialización del uso comercial; e incorpora el Plan de competitividad del comercio urbano.

Decretos

Destacan, en primer lugar, entre los decretos aquellos que suponen un desarrollo en el plano organizativo de leyes aprobadas en años anteriores. Así, el Decreto 13/2009, de 3 de febrero, por el que se aprueban los Estatutos del Instituto Catalán de la Salud, creado por la Ley 8/2007; el Decreto 40/2009, de 10 de marzo, de los Estatutos del Consejo Nacional de la Cultura y de las Artes, creado por la Ley 6/2008; el Decreto 168/2009, de 3 de noviembre, de desarrollo parcial de la Ley 19/2005, de 27 de diciembre, del Instituto Geológico de Cataluña; el Decreto 178/2009, de 17 de noviembre, de organización y funcionamiento del Instituto de Estadística de Cataluña, que desarrolla la Ley 2/2006, de 6 de marzo, del Plan estadístico de Cataluña 2006-2009; y el Decreto 192/2009, de 9 de diciembre, de aprobación de los Estatutos de la Agencia Catalana de Turismo, en aplicación de la Ley 15/2007.

Todavía en el plano organizativo pueden consignarse otras disposiciones que crean o modifican órganos con el fin de mejorar la organización de determinadas instituciones. Así, el Decreto 170/2009, de 3 de noviembre, por el que se regula la Junta de Arbitraje y Mediación de los contratos de cultivo y de los contratos de integración de Cataluña; el Decreto 171/2009, de 3 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de conciliación, mediación y arbitraje ante el Consejo Superior de la Cooperación; el Decreto 173/2009, de 10 de noviembre, de modificación del Decreto 212/2002, de 1 de agosto, por el que se regulan la composición y el funcionamiento de la Comisión contra la Violencia en Espectáculos Deportivos de Cataluña y se determinan los órganos competentes respecto del régimen sancionador en materia deportiva; y el Decreto 190/2009, de 9 de diciembre, de los requisitos de los archivos del Sistema de Archivos de Cataluña, del procedimiento de integración y del Registro de Archivos de Cataluña.

En segundo lugar corresponde señalar que los decretos dictados con el objetivo de incorporar la normativa comunitaria tienen incidencia en materia medioambiental, agrícola y financiera. Así, el Decreto 147/2009, de 22 de septiembre, por el que se regulan los procedimientos administrativos aplicable para la implantación de parques eólicos e instalaciones fotovoltaicas en Cataluña; el Decreto 69/2009, de 28 de abril, por el que se establecen los criterios y los procedimientos de admisión de residuos en los depósitos controlados; el Decreto 31/2009, de 24 de febrero, por el que se delimita el ámbito territorial del Distrito de Cuenca Hidrográfica o Fluvial de Cataluña y se modifica el Reglamento de la planificación hidrológica, aprobado por el Decreto 380/2006, de 10 de octubre; el Decreto 123/2009, de 28 de julio, del Registro de los laboratorios agroalimentarios de Cataluña; y el Decreto 101/2009, de 23 de junio, por el que se regulan los servicios de compensación y liquidación de valores situados en Cataluña.

En tercer lugar puede observarse que para el desarrollo de la acción exterior, al igual que en 2008, se dictan varios decretos relacionados con la creación de delegaciones del Gobierno en el exterior: el Decreto 9/2009, de 27 de enero, de creación de la Delegación del Gobierno de la Generalidad de Cataluña en Argentina; y el Decreto 88/2009, de 9 de junio, de creación de la Delegación del Gobierno de la Generalidad de Cataluña en México.

En cuarto lugar merece subrayarse la normativa reglamentaria en materia de educación e investigación destacando el Decreto 94/2008, de 9 de junio, por el que se regulan las ludotecas; y el Decreto 49/2009, de 24 de marzo, de modificación del Decreto 300/1987, de 4 de agosto, de constitución del Consorcio del Centro de Investigación Ecológica y Aplicaciones Forestales (CREAF), y de los Estatutos de este Consorcio. Por su parte, en desarrollo de la Ley orgánica 2/2006, de 3 de mayo de educación, se dictan los decretos siguientes: el Decreto 161/2009, de 27 de octubre, de ordenación de las enseñanzas de la educación secundaria obligatoria para las personas adultas; el Decreto 140/2009, de 8 de septiembre, por el que se regulan los Programas de Calificación Profesional Inicial; el Decreto 4/2009, de 13 de enero, por el que se establece la ordenación y el currículum de las enseñanzas de idiomas de régimen especial; y el Decreto 85/2009, de 26 de mayo, por el que se establece el currículo y se regula la prueba de acceso específica del título de técnico/a de deporte en la especialidad de atletismo.

En quinto lugar cabe referirse a las disposiciones relativas a la vivienda: el Decreto 55/2009, de 7 de abril, sobre las condiciones de habitabilidad de las viviendas y la cédula de habitabilidad; y el Decreto 106/2009, de 19 de mayo, por el que se regulan el Registro de Solicitantes de Viviendas con Protección Oficial de Cataluña y los procedimientos de adjudicación de las viviendas con protección oficial.

Por último procede relacionar algunos decretos en materia de justicia, políticas sociales, cultura, medio ambiente, infraestructuras y juego: concretamente, el Decreto 197/2009, de 22 de diciembre, del Observatorio Catalán de la Justicia; el Decreto 151/2009, de 29 de septiembre, de desarrollo parcial de la Ley 18/2003, de 4 de julio, de apoyo a las familias; el Decreto 48/2009, de 24 de marzo, del Sistema Público de Equipamientos Escénicos y Musicales de Cataluña; y el Decreto 75/2009, de 12 de mayo, de la garantía de la Generalidad para obras de interés cultural relevante; el Decreto 176/2009, de 10 de noviembre, que aprueba el Reglamento de la Ley 16/2002, de 28 de junio, de protección contra la contaminación acústica, y adapta sus anexos; el Decreto 8/2009, de 20 de enero, que aprueba el Plan de aeropuertos, aeródromos y helipuertos de Cataluña; y el Decreto 119/2009, de 28 de julio, por el que se aprueba el reglamento de la lotería Lotto 6/49 y sus variantes.

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 135

Composición a 1-I-2009 y a 31-XII-2009:

Grupo Parlamentario Convergència i Unió: 48

Grupo Parlamentario Socialista-Ciutadans pel Canvi: 37

Grupo Parlamentario Esquerra Republicana de Catalunya: 21

Grupo Parlamentario Popular de Catalunya: 14

Grupo Parlamentario Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa: 12

Grupo Parlamentario Mixt[1]: 3

Estructura del Gobierno

Número de consejerías: 15

Presidente de la Generalidad y Departamento de la Presidencia: José Montilla (PSC)

Vicepresidente del Gobierno de la Generalidad y Departamento de la Vicepresidencia: Josep-Lluís Carod-Rovira (ERC)

Departamento de Interior, Relaciones Institucionales y Participación: Joan Saura (ICV-EUiA)

Departamento de Economía y Finanzas: Antoni Castells (PSC)

Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas: Jordi Ausàs (ERC)

Departamento de Política Territorial y Obras Públicas: Joaquim Nadal (PSC)

Departamento de Justicia: Montserrat Tura (PSC)

Departamento de Educación: Ernest Maragall (PSC)

1. Integrado por los representantes del partido Ciutadans-Partit de la Ciutadania.

Departamento de Cultura y Medios de Comunicación: Joan Manuel Tresserras (independiente ERC)

Departamento de Salud: Marina Geli (PSC)

Departamento de Agricultura, Alimentación y Acción Rural: Joaquim Llena (PSC)

Departamento de Trabajo: Mar Serna (independiente PSC)

Departamento de Innovación, Universidades y Empresa: Josep Huguet (ERC)

Departamento de Acción Social y Ciudadanía: Carme Capdevila (ERC)

Departamento de Medio Ambiente y Vivienda: Francesc Baltasar (ICV-EUiA)

Tipo de Gobierno

Por apoyo parlamentario: mayoritario

Grupos parlamentarios y número de diputados que lo apoyan: SCC, ERC, ICV-EUiA: 70 diputados

Composición del Gobierno: de coalición, integrado por las siguientes formaciones políticas: PSC (8 miembros), ERC (5 miembros), ICV-EUiA (2 miembros)

Cambios en el Gobierno

Ninguno

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

Ninguna

Mociones de reprobación

Ninguna

Debates y resoluciones más importantes

Resolución 362/VIII del Parlamento de Cataluña, por la que se acuerda presentar ante la Mesa del Congreso de los Diputados la Proposición de ley de modificación de la Ley del Estado 37/1992, de 28 de diciembre, del impuesto sobre el valor añadido, para reducir los tipos impositivos aplicados a determinados bienes y servicios (DSPC-P 71 de 21.01.09; BOPC 393 de 02.02.09).

Sesión informativa con el consejero de Interior, Relaciones Institucionales y

Participación para informar sobre los hechos ocurridos en la manifestación de estudiantes del 18 de marzo de 2009 en Barcelona (DSPC-C 532 de 31.03.2009).

Debate y votación del Dictamen de la Comisión de Educación y Universidades sobre el Proyecto de ley de educación (DSPC-P 87 de 01.07.2009).

Resolución 519/VIII del Parlamento de Cataluña, sobre el nuevo modelo de financiación (DSPC-P 91 de 24.07.09; BOPC 524 de 29.07.09).

Sesión informativa con el consejero de Interior, Relaciones Institucionales y Participación para informar sobre el incendio en los puertos de Beseit (DSPC-C 622 de 28.07.2009).

Sesión informativa con el consejero de Economía y Finanzas sobre la elaboración del informe relativo a los estudios y dictámenes contratados por la Generalidad en el 2007 (DSPC-C 626 de 22.09.2009).

Resolución 520/VIII del Parlamento de Cataluña, sobre la orientación política general del Gobierno (DSPC-P 94 de 01.10.09; BOPC 543 de 05.10.09).

Resolución 558/VIII del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueba el dictamen sobre el control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en relación a la Propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones y los actos auténticos en materia de sucesiones y la creación de un certificado sucesorio europeo (DSPC-C 666 de 12.11.2009; BOPC 579 de 23.11.2009; BOPC 613 de 12.01.2010).

Debate de totalidad sobre la Proposición de ley de modificación del art. 6 del texto refundido de la Ley de protección de los animales, aprobado por el Decreto legislativo 2/2008 (DSPC-P 105 de 18.12.2009).

Reformas del Reglamento Parlamentario

Ninguna

Instituciones similares al Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo[2]

Consejo Consultivo

Elecciones de miembros: Ninguna

2. En el 2009 ha desaparecido el Consejo Consultivo y sus funciones han sido asumidas por una nueva institución: el Consejo de Garantías Estatutarias, creado por la Ley 2/2009, de 12 de febrero, del Consejo de Garantías Estatutarias (DOGC 5321 de 18.02.09), modificada por la Ley 17/2009, del 16 de octubre, de modificación de la Ley 2/2009, del 12 de febrero, del Consejo de Garantías Estatutarias (DOGC 5488 de 21.10.09).

Dictámenes emitidos a solicitud del Parlamento de Cataluña:

Dictamen núm. 290, respecto al Dictamen de la Comisión de Economía, Finanzas y Presupuesto sobre el Proyecto de ley por el que se crea la Autoridad Catalana de la Competencia (BOPC 386 de 21.01.09).

Dictamen núm. 291, respecto al Dictamen de la Dictamen de la Comisión de Asuntos Institucionales sobre la Proposición de ley del Consejo de Garantías Estatutarias (BOPC 386 de 21.01.09).

Dictamen núm. 293, respecto al Dictamen de la Comisión de Justicia, Derecho y Seguridad Ciudadana sobre el Proyecto de ley de regulación administrativa de los espectáculos públicos y las actividades recreativas (BOPC 483 de 10.06.09).

Dictamen núm. 294, respecto al Dictamen de la Comisión de Educación y Universidades sobre el Proyecto de ley de educación (BOPC 489 de 17.06.09).

Dictámenes emitidos a solicitud del Gobierno:

Dictamen núm. 292, respecto al Real decreto ley 1/2009, de 23 de febrero, de medidas urgentes en materia de telecomunicaciones.

Dictamen núm. 295, respecto al Real decreto ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y refuerzo de los recursos propios de las entidades de crédito.

Dictámenes emitidos a solicitud de corporaciones locales:

Ninguno

Consejo de Garantías Estatutarias

Elecciones de miembros:

Resolución 517/VIII del Parlamento de Cataluña, por la que se designan seis miembros del Consejo de Garantías Estatutarias (comparecencia DSPC-C 616 de 13.07.09; adopción DSPC-P 89 de 15.07.09; BOPC 517 de 20.07.09).

Decreto 180/2009, de 19 de noviembre, de nombramiento de miembros del Consejo de Garantías Estatutarias (DOGC 5511 de 23.11.09).

Decreto 193/2009, de 11 de diciembre, de nombramiento del señor Eliseo Aja Fernández como presidente del Consejo de Garantías Estatutarias (DOGC 5526 de 15.12.2009).

Dictámenes emitidos a solicitud del Parlamento de Cataluña:

Dictamen núm. 1 del Consejo de Garantías Estatutarias, respecto al Dictamen de la Comisión de Asuntos Institucionales sobre el Proyecto de ley del Síndic de Greuges. (BOPC 593 de 09.12.09).

Dictamen núm. 2 del Consejo de Garantías Estatutarias, en relación con la Ley del Estado 10/2009, de 20 de octubre, de creación de órganos consultivos del Estado en el ámbito agroalimentario y de determinación de las bases de representación de las organizaciones profesionales agrarias (BOPC 593 de 09.12.09).

Dictámenes emitidos a solicitud del Gobierno:

Ninguno

Dictámenes emitidos a solicitud de corporaciones locales:

Ninguno

Sindicatura de Cuentas

Elecciones de miembros:

Ninguna

Informes:

Procedimiento relativo al Informe sobre la Cuenta general de la Generalidad de Cataluña correspondiente al 2007 (publicación de la cuenta: BOPC 610 de 30.12.09).

Resolución 498/VIII, del Parlamento de Cataluña por la que se aprueba la Cuenta general de la Generalidad de Cataluña correspondiente al año 2006 (publicación de la cuenta: BOPC 401 de 13.02.09; presentación: DSPC-C 595 de 16.06.09; dictamen: BOPC 498 de 29.06.09; aprobación: BOPC 506 de 06.07.09, DOGC 5419 de 13.07.09).

Memoria y Cuenta de la Sindicatura de Cuentas correspondiente al 2008 (publicación del informe: BOPC 458 de 04.05.09; conocimiento: BOPC 522 de 27.07.09).

Procedimiento relativo al Informe de fiscalización 19/2008, referente a la Cuenta general de las corporaciones locales, correspondiente al 2005 (presentación y conocimiento: BOPC 407 de 23.02.09).

Síndic de Greuges

Elecciones de miembros:

Ninguna

Informes:

Informe del Síndic de Greuges al Parlament correspondiente al 2008 (BOPC 413 de 27.02.09)

Debate en Comisión: DSPC-C 550 de 27.04.09

Debate en el Pleno: DSPC-P 83 de 20.05.09

Informe extraordinario del Síndic de Greuges sobre la protección a la infancia en situación de alto riesgo social en Cataluña (BOPC 491 de 19.06.09)

Debate en Comisión: DSPC-C 662 de 09.11.09

COMUNIDAD VALENCIANA

Lluís Aguiló Lúcia

Rasgos generales

Durante el año 2009 se han producido dos cambios en el gobierno valenciano. El 11 de agosto murió repentinamente el Conseller de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda, José Ramón García Antón, lo que obligó al Presidente Camps a realizar un cambio de gobierno el 27 de agosto. No hay ceses ni nuevos consellers pero sí algún detalle interesante en la remodelación: desaparece la Conselleria de Presidencia y su titular, Vicente Rambla, continúa como Vicepresidente Primero y es nombrado Conseller de Industria, Comercio e Innovación, pero se lleva como competencias esa Conselleria, las materias de relaciones con Les Corts, la representación y defensa en juicio y asesoramiento en derecho de la Generalitat, y la coordinación interdepartamental. Vicente Rambla es también Secretario del Consell pero pierde la portavocía que pasa a la Consellera de Justicia y Administraciones Públicas.

Los demás cambios son más bien un reajuste de la composición del Gobierno. Concretamente aparte del nombramiento de Vicente Rambla, están Juan Gabriel Cotino Ferrer, como Conseller de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda y continúa como Vicepresidente Tercero; por su parte Ángela Such Ronda es nombrada Consellera de Bienestar Social; y Belén Juste Picón, Consellera de Turismo.

Meses más tarde el 3 de noviembre el Presidente Camps vuelve a realizar una reestructuración del Gobierno que afecta, por un lado, al cambio de denominación de la Conselleria de Inmigración y Ciudadanía, que pasa a denominarse Conselleria de Solidaridad y Ciudadanía. Al frente de la misma continúa Rafael Blasco Castany, el cual asume por un lado las relaciones con Les Corts que hasta ese momento ostentaba el titular de Industria, Comercio y Turismo y Vicepresidente Primero del Consell, Vicente Rambla Momplet, y la cohesión territorial y la administración local y su patrimonio urbano que eran competencias hasta ese momento de la Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas.

Es decir, son cambios que parecen responder más a las personas que ocupan las consellerias que a la propia estructura del Gobierno valenciano.

En otro orden de cosas hay que reseñar el denominado caso Gürtel, sobre presunta financiación irregular del PP mediante la empresa Orange Market. El TSJ de la Comunitat Valenciana archivó el caso, archivo que fue recurrido ante el TS por la Fiscalía y por el Partit Socialista del País Valencià, situación en la que se

encuentra el caso al finalizar el año. Además el PSPV ha presentado una querella por los mismos hechos que también está pendiente al finalizar el año.

Por todo ello el PP cesó como secretario general del mismo y quedó suspendido como militante, Ricardo Costa. Este caso ha marcado las relaciones tensas entre el PP y el resto de partidos políticos con representación parlamentaria. Pese a ello uno de los pocos pactos habidos a lo largo del año ha sido el de la designación de José Cholbi Diego como Síndic de Greuges, con lo que en marzo se consiguió desbloquear la paralización «de facto» de esta institución.

Otro acuerdo diferente es el que permitió que, después de muchos meses de espera, Leire Pajín fuera elegida Senadora en representación de la Comunitat Valenciana.

Por el contrario, en el nombramiento de consejeros generales de las Cajas de Ahorro valencianas (Bancaixa, CAM y Caixa Ontinyent), el PP no pactó con la oposición, como es tradicional, y todos los consejeros generales de las tres cajas en representación de la Generalitat, fueron los candidatos presentados por su Grupo Parlamentario.

Otro hecho relevante fue la moción de censura en el Ayuntamiento de Benidorm el 22 de noviembre, en que el PSPV-PSOE con el voto de un concejal tránsfuga independiente que figuraba en las listas del PP, dio el gobierno de la capital turística a los socialistas, dieciocho años después de que también con una concejala tránsfuga –socialista en aquella ocasión–, el PP consiguiera la Alcaldía. El PSPV-PSOE suspendió de militancia y desautorizó a sus concejales entre los que se encuentra la madre de Leire Pajín, secretaria de organización del PSOE.

Leyes de la Generalitat Valenciana

Con relación a las leyes hay que indicar que han sido un total de doce las leyes aprobadas a lo largo del año 2009, a las que hay que añadir, al igual que el pasado año, un Decreto-ley que, al amparo de lo establecido en el art. 44.4 del Estatuto de Autonomía, ha sido de nuevo utilizado por parte del Gobierno valenciano.

El conjunto de esos trece textos puede englobarse en cuatro grupos diferentes: leyes que regulan con carácter monográfico determinados temas; leyes modificativas de leyes anteriores; leyes económicas; y finalmente leyes que regulan colegios profesionales.

Leyes monográficas

Son cinco las leyes que regulan aspectos monográficos.

En primer lugar nos encontramos con la Ley 2/2009, de 14 de abril, de coordinación del sistema valenciano de investigación científica y desarrollo tecnológico. Consta de veintisiete artículos, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales. Con relación a la disposición derogatoria hay que tener en cuenta

que, aunque en el título de la ley no se indique, mediante su aprobación, queda derogada la Ley 7/1997, de 9 de diciembre, de fomento y coordinación de la investigación científica y del desarrollo tecnológico de la Comunitat Valenciana.

Por lo que se refiere al contenido de la ley está integrada por un título preliminar y cuatro títulos más. El Título premilitar establece el objeto de la ley, su ámbito y sus fines, así como un breve catálogo de definiciones.

El Título I está dedicado a diseñar del denominado marco de investigación y desarrollo tecnológico de la Comunitat Valenciana (MIDESTE), estableciendo:

– En el Capítulo I los agentes que forman parte del MIDESTE, con especial referencia al reconocimiento y registro de dichos agentes.

– En el Capítulo II los recursos humanos y económicos, así como la regulación de la financiación pública de los proyectos de investigación.

El Título II detalla y regula el «Plan General Estratégico de Ciencia y Tecnología de la Comunitat Valenciana», de desarrollo quinquenal, para el fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica en la Comunitat Valenciana, estableciendo para ello por un lado los fines del Plan con especial énfasis en el fomento de la investigación tanto pública como privada y, por otro lado, el contenido del Plan, estableciendo su estructura y las vías de financiación.

El Título III está dedicado a regular la actividad de los diferentes órganos de gestión del MIDESTE, en especial la Conferencia General de Ciencia y Tecnología, el Alto Consejo Consultivo en Investigación, Desarrollo e Innovación de la Presidencia de la Generalitat, y la Agència Valenciana d'Avaluació i Prospectiva.

El Título IV, por último, regula la evaluación de la calidad y eficacia de la investigación y el desarrollo tecnológico sobre la base de los dos momentos diferenciales. Por un lado, se regula el procedimiento de evaluación «ex ante» y sus reglas de funcionamiento; y, por otro, la evaluación «ex post» de los resultados y su impacto económico, con especial influencia en el fomento de la investigación de calidad.

Así pues, esta ley lo que pretende es que los agentes implicados en el MIDESTE a través del Plan General Estratégico de Ciencia y Tecnología de la Comunitat Valenciana, sean capaces de articular un sistema moderno, potente y eficaz de investigación científica y desarrollo tecnológico de calidad que logren colocar a la Comunitat Valenciana a la vanguardia de los objetivos previstos por la Unión Europea y garantice que la transferencia de conocimientos redunde en un mayor bienestar de la sociedad.

En segundo lugar nos encontramos la Ley 6/2009, de 30 de junio, de Protección a la Maternidad. Es la primera ley que aprueban Les Corts que procede de una iniciativa legislativa popular promovida por ochenta mil valencianas y valencianos.

La base jurídica de la ley es el art. 39 de la Constitución que regula como principio rector de la política social y económica, la protección de la familia, y en concreto la de los hijos, iguales éstos ante la ley con independencia de su filiación, y de las madres, cualquiera que sea su estado civil.

Desde la óptica del Estatuto de Autonomía, son los arts. 10.3 con carácter general y 49.1 apartados 24, 25, 26 y 27 con carácter específico, los preceptos en los que se basa la ley.

La ley responde a una iniciativa legislativa popular, como hemos dicho, iniciativa que también se ha presentado en otras Comunidades Autónomas con diferente éxito, que fue publicada en su origen en el «Butlletí Oficial de Les Corts» de 20 de febrero.

En su momento el Consell ya manifestó el criterio favorable a la tramitación y la toma en consideración, cosa esta última que se llevó a cabo por parte de Les Corts el día 29 de abril. Sin embargo, en su tramitación la aceptación de la enmienda a la totalidad con texto alternativo presentada por el Grupo Parlamentario Popular, hizo que la Cámara trabajara sobre ésta y no sobre el texto original de la iniciativa legislativa popular, dado que la enmienda introducía sensibles modificaciones.

La ley consta de treinta y cuatro artículos, una disposición adicional, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales. Hay que destacar que la disposición final primera, a su vez, modifica el art. 4, segundo párrafo, de la Ley 9/2007, de 12 de marzo, de Renta Garantizada de Ciudadanía de la Comunitat Valenciana.

La ley se estructura en cinco capítulos referidos a política social en materia de protección y atención social a la maternidad, a la colaboración y coordinación administrativa, a la atención a las mujeres gestantes, al apoyo a la crianza y a las medidas de protección de menores y, por último, a las redes de voluntariado. El capítulo más importante es el tercero, que se refiere a la atención social a las mujeres gestantes y que menciona específicamente el derecho a la información, los centros de atención a la maternidad, el derecho general de asistencia social de las mujeres gestantes, las situaciones de riesgo o vulnerabilidad en que pueden encontrarse, los casos de discapacidad o incapacitación judicial de una mujer gestante, los menores de edad y, por último, la mujeres emigrantes.

En tercer lugar nos encontramos con la Ley 9/2009, de 20 de noviembre, de accesibilidad universal al sistema de transportes de la Comunitat Valenciana. La ley consta de cuarenta y nueve artículos, seis disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y cinco disposiciones finales.

El objeto de la ley es garantizar las condiciones necesarias para que el sistema de transportes de la Comunitat Valenciana sea accesible a todas las personas con independencia de que tengan o no limitaciones personales en su capacidad para desplazarse y acceder a la información de forma autónoma mediante la regulación de las condiciones de los nuevos elementos de dicho sistema de cara a que sean accesibles para todos los ciudadanos y mediante el establecimiento de las condiciones y los plazos en los que los elementos actualmente existentes sean adaptados a las disposiciones de la ley, así como el de las fórmulas que garanticen el cumplimiento de tal objetivo. La ley se refiere sobre todo a las condiciones del sistema de transportes para garantizar la accesibilidad universal; la adaptación del sistema de transportes; la creación de un consejo de participación del transporte adaptado de la Comunitat Valenciana; y finalmente, como es habitual en este tipo de normas, el correspondiente régimen sancionador.

En cuarto lugar nos encontramos con la Ley 10/2009, de 20 de noviembre, de Creación del Comité Valenciano para los Asuntos Europeos.

Consta de un preámbulo, doce artículos, una disposición adicional, una disposición derogatoria –que a su vez deroga el Decreto 85/2002, de 30 de mayo, por el que se creó el Consejo de la Comunitat Valenciana para el debate sobre el futuro de Europa–, y dos disposiciones finales.

La ley desarrolla el art. 61 del Estatuto de Autonomía cuando establece en su párrafo tercero apartado d), que la Comunitat Valenciana, como región de la Unión Europea, sin perjuicio de la legislación del Estado, ostenta la competencia exclusiva para el desarrollo y ejecución de las normas y disposiciones europeas en el ámbito de sus competencias. Y en el párrafo quinto del mismo precepto indica ya que una ley como la que se aprueba crea un Comité Valenciano para los Asuntos Europeos, como órgano de carácter consultivo, encargado de asesorar y realizar estudios y propuestas para mejorar la participación en las cuestiones europeas y para plantear acciones estratégicas de la Comunitat Valenciana.

El objetivo concreto de la ley es crear este órgano colegiado de naturaleza administrativa y de carácter consultivo, encargado de asesorar al Consell y de realizar estudios y propuestas, encaminadas a mejorar la participación de las cuestiones europeas, y plantear acciones estratégicas de la Comunitat Valenciana, que mejor defiendan sus intereses en el ámbito de la Comunidad Europea.

Crea los órganos básicos del Comité que son el propio Comité en pleno, el Observatorio de las Políticas Europeas, como órgano de apoyo técnico del Comité, y los grupos de trabajo que el pleno decida constituir para cometidos específicos.

Por lo demás la ley fija concretamente las funciones, la materia sobre las que asesorará al Comité, su composición, y organiza el Observatorio de Políticas Europeas.

Y en quinto lugar nos encontramos con la Ley 11/2009, de 20 de noviembre, de Ciudadanía Corporativa.

Esta ley procede de un Proyecto de Ley que fue tramitado por la Mesa de Les Corts el día 1 de septiembre y tuvo una tramitación rápida.

Consta de veintisiete artículos, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El objeto de la ley es definir el marco normativo en el que se desarrolle la actividad de fomento de los poderes públicos de la Comunitat Valenciana en materia de ciudadanía corporativa y tiene particular relevancia el que mediante las medidas de fomento que se prevén aflore y se haga patente la labor anónima de la ciudadanía corporativa que, de manera sistemática y con una clara vocación solidaria, se viene desarrollando en la Comunitat con empresarios y profesionales autónomos anónimos.

Concretamente la ley a los efectos de la misma define lo que se entiende por ciudadanía corporativa, por acción social y por excelencia en ciudadanía corpo-

rativa. Y a lo largo de su estructura lo que regula es la certificación de la excelencia de la ciudadanía corporativa, el Consejo de Ciudadanía Corporativa de la Comunitat Valenciana, su planificación, la información y reconocimiento público de la ciudadanía corporativa.

Leyes modificativas

En este sentido cabe indicar que son cuatro las leyes que vienen a modificar leyes anteriores.

En primer lugar nos encontramos con la Ley 3/2009, de 14 de abril, de modificación de la Ley 1/2004, de 24 de mayo, de ayuda a las víctimas del terrorismo.

El objetivo de esta ley es extender las actuaciones indemnizatorias y asistenciales que la Ley 1/2004 estableció, a nuevos supuestos, así como introducir actuaciones en ámbitos no contemplados inicialmente con el fin de ampliar y concretar la cobertura.

La ley consta de un artículo único con dieciséis apartados que modifican la Ley 1/2004, de 24 de mayo, para adaptarla a los nuevos supuestos que se contemplan y va acompañada de tres disposiciones finales.

En concreto la reforma abarca los siguientes ámbitos: el indemnizatorio, introduciendo ayudas por situación de dependencia; el asistencial, en materia de enseñanza y de vivienda habitual; el fiscal, impulsando medidas de carácter tributario; el de empleo público, programando derechos y situaciones administrativas; y el institucional, mediante la creación de una comisión de coordinación y seguimiento y de ayuda a las víctimas del terrorismo.

En segundo lugar nos encontramos con la Ley 4/2009, de 5 de mayo, de reforma del art. 5.4 de la Ley 11/1988, de 26 de diciembre, del Síndic de Greuges.

Esta ley requiere tener en consideración toda una serie de antecedentes con relación a la misma. Hay que partir de la situación de bloqueo que existía en la institución del Síndic de Greuges, ya que desde hacía muchos meses por falta de acuerdo no se había nombrado nuevo sustituto del último Síndic. Como consecuencia de ello en un primer momento lo que se aprobó fue la modificación el 19 de febrero del art. 173 del Reglamento de Les Corts, que regula la institución, en el que se establecía el procedimiento de alternancia de los adjuntos primero y segundo del Síndic en aquellos momentos en que estuviese el titular de la institución vacante.

Después de aprobarse esta modificación, el 5 de marzo, el PP y el PSPV-PSOE, se pusieron de acuerdo en Les Corts para el nombramiento de José Cholbi Diego como nuevo Síndic de Greuges. Por tanto, se desbloqueó la situación y el 31 de marzo se presentó conjuntamente por los Grupos Parlamentarios Popular y Socialista, la Proposición de Ley origen de esta ley. Seguidamente el 29 de abril, Les Corts derogaron la modificación que habían introducido a instancias del Grupo Parlamentario Popular en el art. 173 del Reglamento y, finalmente, el 5 de mayo, se publicaba esta nueva ley aprobada por Les Corts.

La ley consta de un artículo único y una disposición final.

Su objeto es la reforma del art. 5.4 de la Ley 11/1988, de 26 de diciembre, del Síndic de Greuges, para regular la alternancia, de forma rotativa, de los adjuntos, por su orden, por periodos máximos de un año cada uno de ellos, si transcurrido el periodo transcurrido de tres meses al que se refiere el art. 5.3 de dicha ley, no hubiese tomado posesión el nuevo Síndic, al no haber sido nombrado éste por parte de Les Corts.

En tercer lugar está la Ley 7/2009, de 22 de octubre, de reforma de los arts. 7 y 10 de la Ley 13/2004, de 27 de diciembre, de Caza de la Comunitat Valenciana.

El origen de esta ley modificativa se encuentra en una Proposición de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular que había sido tramitada por la Mesa de Les Corts el 16 de junio. Además, el Grupo Parlamentario Popular había solicitado la tramitación por el procedimiento de lectura única, el cual impide la presentación de enmiendas parciales por parte del resto de grupos parlamentarios.

El criterio del Consell fue favorable a su tramitación y en sesión plenaria del día 14 de octubre se aprobaron dos resoluciones que afectaban a esta tramitación parlamentaria. Por un lado la Resolución 236/VII, por la cual la Cámara tomaba en consideración la Proposición de Ley y, por otro, la Resolución 237/VII, mediante la cual se aprobaba el procedimiento de lectura única que había sido solicitado por el Grupo Parlamentario Popular.

La ley se refiere básicamente al «parany», y hay que tener en cuenta que se trata de un método de caza tradicional en toda la Comunitat Valenciana, que consiste en la captura de tórdidos durante el otoño por medio del uso de la liga impregnada en varitas verticales dispuestas sobre perchas que se colocan estratégicamente en la parte superior de ciertos árboles preparados para esta finalidad, básicamente olivos y algarrobos.

El objetivo concreto de la ley es establecer la regulación legal del «parany», como un método tradicional de caza, no para recuperar con fidelidad arqueológica la antigua tradición de hace siglos, sino para regular la actividad tradicional y las incorporaciones evolutivas del paso del tiempo, así como para hacerla compatible con la normativa actual, tanto la Directiva 79/409/CEE, relativa a la conservación de las aves silvestres, como la Ley básica estatal, 42/2007, de Patrimonio Natural y de Biodiversidad.

La ley consta de dos artículos, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

Concretamente el artículo primero modifica a su vez el art. 7 de la Ley 13/ 2004, de 17 de diciembre, de Caza, y se refiere este precepto a la documentación que el cazador debe llevar durante el ejercicio de la caza. Y el artículo segundo modifica a su vez el art. 10 de la referida Ley de Caza, y se refiere a las modalidades deportivas y tradicionales de caza entre las que destaca el método del «parany».

La quinta ley modificativa es la Ley 8/2009, de 4 de noviembre, de modificación de la Ley 10/2007, de 20 de marzo, de régimen económico matrimonial valenciano.

La ley se tramitó por el procedimiento de lectura única y hemos de destacar

que en la misma se percibe una técnica legislativa poco acertada ya que tiene una estructura poco usual porque junto al preámbulo aparecen dos artículos, el primero de derogación de determinados preceptos de la ley y el segundo de modificación de otros preceptos, como a continuación veremos. Luego aparece a su vez otra disposición derogatoria única y dos disposiciones finales, de las cuales la primera se refiere paradójicamente al título competencial que permite la regulación de la materia.

Para completar esta peculiar técnica aparece en un anexo la nueva redacción de los preceptos de la Ley 10/2007, de 20 de marzo, de régimen económico matrimonial valenciano, que son los que se acaban modificando, es decir, que aparece justo en el anexo lo que debía constituir el contenido la ley.

El objeto de la ley es reconsiderar determinados aspectos puntuales que son merecedores de una regulación diferenciada que se producirá en breve, mientras que en otros, se produce una remisión al contenido de la legislación del Estado, todo ello con el fin de contribuir a una mayor claridad normativa y dotar de mayor seguridad a los operadores jurídicos y a los principales destinatarios de la norma, es decir, los ciudadanos de la Comunitat Valenciana, tal y como se explica en el preámbulo de la ley.

Concretamente la peculiar estructura de la ley hace que al final se trate de reformas en cuatro aspectos diferentes.

En primer lugar se modifican los arts. 15.2, 17.2, 27.2 y 46, de la ley para remitir al Código Civil o a la legislación del Estado con carácter general, la regulación de la prescripción de la acción para reclamar el pago de la compensación por trabajo doméstico; el régimen de caducidad de la acción para instar a la anulabilidad del acto dispositivo sobre la vivienda habitual de la familia efectuado por el cónyuge titular y del consentimiento del otro o sin la correspondiente autorización; y el régimen de oponibilidad de la carta de nupcias o capitulaciones matrimoniales frente a terceros y la atribución de los bienes poseídos por los cónyuges cuando no se pueda acreditar a cual de ellos pertenecen.

En segundo lugar se reforman los arts. 39 y 42.2 cuya redacción, como ocurre en numerosas normas autonómicas, se producía en términos equivalentes y repetitivos de la legislación del Estado.

En tercer lugar se derogan los arts. 30, 37 y la disposición transitoria segunda, así como se suprime el último inciso del art. 33.1, dado que incidía en otra materia distinta como es el derecho de sucesiones.

Finalmente un último aspecto es la derogación de los arts. 47 y 48.

Como consecuencia de todo ello en ocho apartados del anexo aparece la nueva redacción de los artículos modificados a la que hay que añadir lógicamente la referencia al art. 1 de la propia ley, que deroga de la Ley 10/2007, los arts. 30, 37, 47 y 48.

Por todo ello resulta una ley que merecería pronto algún tipo de texto refundido.

Por lo demás esta ley responde al acuerdo hecho público el 23 de abril de

2009, en el se que anunciaba la intención del Gobierno del Estado de retirar el recurso de inconstitucionalidad, si el Consell modificaba esta Ley 10/2007, de 20 de marzo, de régimen económico matrimonial valenciano.

Leyes económicas

En relación a este apartado hay que indicar que incluimos por un lado el Decreto-ley y, por otro, lado las dos leyes tradicionales de tipo económico de cada año que son la Ley de Presupuestos y la Ley de «acompañamiento».

El Decreto-ley 1/2009, de 20 de febrero, constituye y dota tres planes especiales de apoyo destinados al impulso de los sectores productivos, el empleo y la inversión productiva en municipios y se aprueban créditos extraordinarios para atender a su financiación.

En el preámbulo del Decreto-ley se establecen las razones por las cuales recurre el Consell al procedimiento de la legislación de urgencia, es decir, al Decreto-ley previsto en el art. 44.4 del Estatuto de Autonomía, indicando que esta urgencia obedece a la necesidad de garantizar que distintas administraciones públicas, en este caso la Generalitat y los Ayuntamientos de la Comunitat Valenciana, actúen con la mayor celeridad y de forma ordenada y conjunta frente al rápido debilitamiento de las condiciones económicas en el territorio valenciano.

El Decreto-ley consta de veintiún artículos, tres disposiciones adicionales y dos disposiciones finales. Con relación a su estructura hay que destacar sobre todo que los arts. 20 y 21 en realidad son disposiciones de carácter modificativo, dado que en cada uno de ellos se modifican, respectivamente, los arts. 37.1 y 38 de la Ley 17/2008, de 29 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2009.

El que esta modificación no aparezca reseñada en el título del Decreto-ley, ni siquiera como disposiciones adicionales, y sí en cambio como dos artículos del propio Decreto-ley, no deja de ser paradójicamente un nuevo ejemplo de mala técnica legislativa, puesto que si se opta porque dicha modificación aparezca dentro del texto del Decreto-ley, a su vez el título del mismo debería recoger este carácter modificativo de una ley anterior.

Por lo demás este Decreto-ley tiene por objeto la dotación de tres planes especiales, así como el establecimiento de las bases de ejecución de los mismos. La denominación de los planes y su correspondiente dotación es la siguiente: plan especial de apoyo a la inversión productiva en municipios de la Comunitat Valenciana (2009-2011), al que se asignan 1.020 millones de euros; programa especial de apoyo al empleo en la Comunitat Valenciana, al que se le asignan 360,8 millones de euros; y el plan especial de apoyo a los sectores productivos en la Comunitat Valenciana, al que se asignan 335 millones de euros. La ley aparte de referirse a cada uno de esos tres planes finaliza con los preceptos que regulan la financiación de estas medidas.

En segundo lugar nos encontramos con la Ley 12/2009, de 23 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat.

La tradicional Ley de «acompañamiento», en esta ocasión consta de ciento diez artículos, cuatro disposiciones adicionales, dos disposiciones derogatorias y dos disposiciones finales.

Es importante destacar que en las disposiciones derogatorias quedan derogados sin que se dé ningún tipo de explicación en el preámbulo de la ley, los apartados 3, 4 y 5 de la disposición transitoria segunda de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de asistencia jurídica de la Generalitat, así como el art. 19 de la Ley 3/2003, de 26 de noviembre, de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos.

En cuanto a la ley modifica hasta veintidós leyes que son las siguientes: Decreto Legislativo 1/2005, de 25 de febrero, de texto refundido de la Ley de Tasas de la Generalitat; Ley 10/1997, de 16 de diciembre, de Tasas de inspecciones y controles sanitarios de animales y sus productos; Ley 13/1997, de 23 de diciembre, por la que se regula el tramo autonómico del IRPF y restantes tributos cedidos; Decreto Legislativo de 29 de julio de 1991, de texto refundido de Ley de Hacienda Pública de la Generalitat; Ley 8/1986, de 29 de diciembre, de ordenación del comercio y superficies comerciales de la Comunitat Valenciana; Ley 4/1994, de 11 de julio, sobre protección de animales de compañía; Ley 9/1997, de 9 de diciembre, de creación del Instituto Cartográfico Valenciano; Ley 3/1998, de 21 de mayo, de Turismo de la Comunitat Valenciana; Ley 5/1998, de 18 de junio, de creación del Instituto Valenciano del Audiovisual Ricardo Muñoz Suay; Ley 6/1998, de 22 de julio, de ordenación farmacéutica de la Comunitat Valenciana; Ley 9/2000, de 23 de noviembre, de constitución de la actividad del transporte metropolitano de Valencia; Ley 4/2003, de 26 de febrero, de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos; Ley 4/2004, de 30 de junio, de ordenación del territorio y protección del paisaje; Ley 3/2005, de 15 de junio, de archivos; Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de asistencia jurídica de la Generalitat; Ley 10/2006, de 26 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat; Ley 11/2007, de 20 de marzo, de Comunidades de valencianos en el exterior; Decreto-ley 1/2008, de 27 de junio, de medidas urgentes para el fomento de la vivienda y el suelo; Ley 11/2008, de 3 de julio, de participación ciudadana de la Comunitat Valenciana; Decreto Legislativo de 24 de octubre de 1995, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Función Pública Valenciana; Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de espacios naturales protegidos de la Comunitat Valenciana; y Ley 16/2003, de 17 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat.

Finalmente se aprobó la Ley 13/2009, de 29 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2010.

Colegios Profesionales

Al igual que en años anteriores y dentro de la competencia que tiene atribuida la Generalitat Valenciana, Les Corts han aprobado el año 2009 dos leyes de creación de nuevos Colegios Oficiales.

Se trata de la Ley 1/2009, de 26 de marzo, de creación del Colegio Oficial de

Técnicos Superiores de Prevención de Riesgos Laborales de la Comunitat Valenciana y la Ley 5/2009, de 30 de junio, de creación del Colegio Oficial de Dietistas y Nutricionistas de la Comunitat Valenciana.

Ambas leyes desarrollan, como decimos, el art. 36 de la Constitución y 49.1.22 del Estatuto de Autonomía y de manera concreta la Ley 6/1997, de 4 de diciembre, de Consejos y Colegios Profesionales de la Comunitat Valenciana.

En ambos casos la estructura es muy semejante y simplemente hay que recordar que, en el caso de la primera, ésta se aprueba a instancias de la Asociación de Técnicos de Prevención de Riesgos Laborales de la Comunitat Valenciana; y la segunda, a petición de la Asociación de Dietistas Diplomados de la Comunitat Valenciana.

Actividad reglamentaria

Continuando el esquema de los años anteriores analizamos en este apartado aquellas disposiciones más importantes que bajo la forma de Decretos del Gobierno de la Generalitat Valenciana fueron elaborados durante el año 2009 y que tradicionalmente venimos agrupando en cuatro apartados: normas organizativas; de desarrollo legislativo; sectoriales y otras disposiciones.

Normas organizativas

En cuanto a las normas organizativas hay que destacar que durante el año 2009 se producen dos cambios en la composición del Gobierno valenciano, lo que a su vez da pie a diferentes cambios en las normas organizativas del Consell. La primera modificación viene ocasionada por el fallecimiento repentino del Conseller de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda, José Ramón García Antón, el 11 de agosto. Como consecuencia de ello el día 27 de agosto se produce una remodelación en la composición del Gobierno valenciano.

Por otro lado el Presidente Camps realiza una nueva modificación en la composición de su Gobierno el día 3 de noviembre, lo que lleva consigo a la vez una serie de cambios.

Efectivamente tras el fallecimiento del Conseller García Antón el día 27 de agosto, el Presidente de la Generalitat mediante el Decreto 12/2009, de la propia Presidencia determina las Consellerias en que se organiza la administración de la Generalitat y en este sentido lo más destacable es que desaparece la Conselleria de Presidencia cuyas competencias quedan repartidas entre la Conselleria de Industria, Comercio e Innovación, la propia Presidencia de la Generalitat y la Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas. Lo más llamativo es que se atribuye a la Conselleria de Industria, Comercio e Innovación las relaciones con Les Corts, el Secretariado del Consell, la representación y defensa en juicio y asesoramiento en derecho de la Generalitat y la coordinación interdepartamental, junto a las competencias propias que dimanan del carácter de Industria, Comercio e Innovación.

Además por Decreto 13/2009, de 27 de agosto, el Presidente de la Generalitat nombra a los nuevos Consellers, de tal manera que el que había sido hasta ese momento Conseller de Presidencia y Vicepresidente Primero, Vicente Rambla Momplet, se hace cargo de la Conselleria de Industria, Comercio e Innovación y de la Vicepresidencia Primera del Consell con las competencias indicadas anteriormente; y el hasta ahora Vicepresidente Tercero y Conseller de Bienestar Social pasa a ser Conseller de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda y mantiene la Vicepresidencia Tercera del Consell; la hasta ahora Consellera de Turismo, Ángela Such Ronda, pasa a ser Consellera de Bienestar Social; y la hasta ese momento igualmente Consellera de Industria, Comercio e Innovación, Belén Juste Picón, se hace cargo de la Conselleria de Turismo.

Estos dos decretos provocan a su vez el nombramiento del propio Vicente Rambla Momplet a su vez, mediante Decreto 121/2009, de 28 de agosto, como representante del Consell en la Junta de Síndics; y las modificaciones pertinentes que son, el Decreto 131/2009, de 4 de septiembre, de modificación del Decreto 92/2007, de 6 de julio, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las Consellerias de la Generalitat y, por último, las modificaciones de los Reglamentos orgánicos y funcionales de las Consellerias afectadas, que son Industria, Comercio e Innovación (Decreto 138/2009, de 18 de septiembre); Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda (Decreto 139/2009, de 18 de septiembre); Justicia y Administraciones Públicas (Decreto 140/2009, de 18 de septiembre); y Bienestar Social (Decreto 141/2009, de 18 de septiembre).

Posteriormente el 3 de noviembre a su vez el Presidente de la Generalitat acuerda una nueva modificación en la composición del Gobierno valenciano, en la que se mantienen las Consellerias existentes con la única modificación de que la antigua Conselleria de Inmigración y Ciudadanía pasa a denominarse de Solidaridad y Ciudadanía, manteniéndose en la misma Rafael Blasco Castany, pero lo que se produce es una modificación estructural de tal manera que manteniéndose en la Conselleria de Industria, Comercio e Innovación junto a las materias propias de la misma el Secretariado del Consell y la representación y defensa en juicio y asesoramiento en derecho de la Generalitat y la coordinación interdepartamental, en cambio se traslada a la Conselleria de Solidaridad y Ciudadanía la materia de relaciones con Les Corts y también cohesión territorial y administración local y su patrimonio que eran competencias de la Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas, junto con las competencias que ya tenía esta Conselleria que eran las de inmigración, participación ciudadana y cooperación al desarrollo.

Estas modificaciones que se realizan mediante Decretos 19/2009, de 3 de noviembre, del Presidente de la Generalitat, y 20/2009, de 3 de noviembre, del Presidente de la Generalitat, llevan consigo lógicamente también el Decreto 197/2009, de 6 de noviembre, por el que se nombra a Rafael Blasco Castany como representante del Consell en la Junta de Síndics y, a su vez, ello da pie a que se vuelva a modificar de nuevo la estructura orgánica básica de las Consellerias de la Generalitat mediante el Decreto 198/2009, lo cual provoca igualmente la aprobación de nuevos reglamentos orgánicos y funcionales de las Consellerias afectadas: Industria, Comercio e Innovación (Decreto 205/2009, de 13 de noviembre); Justicia y Administraciones Públicas (Decreto 206/2009, de 13 de noviembre); y Solidaridad y Ciudadanía (Decreto 207/2009, de 13 de noviembre).

Aparte de estas modificaciones fruto del cambio de Gobierno, con anterioridad, mediante Decreto 61/2009, de 8 de mayo, se había modificado a su vez el Decreto 119/2007, de 27 de julio, por el que se aprobó el Reglamento orgánico y funcional de la Conselleria de Cultura y Deporte para modificar puntualmente determinados artículos puramente administrativos.

Por otro lado y dentro de las normas organizativas cabe indicar que durante el año 2009 se ha creado una nueva comisión interdepartamental, en este caso la referente al turismo, desarrollando de esta manera el art. 25 de la Ley 3/1998, de 21 de mayo, de turismo de la Comunitat Valenciana (Decreto 99/2009, de 17 de julio).

Y, como siempre que se producen modificaciones en la estructura del Gobierno, esto lleva consigo la necesidad de modificar la creación de diversos órganos de tipo horizontal. En esta ocasión y como consecuencia de los dos cambios de Gobierno se procede a diversas modificaciones: Decreto 208/2009, de 13 de noviembre, por el que se modifica el Decreto 143/2002, de 3 de septiembre, por el que se creó la Comisión interdepartamental para combatir la violencia doméstica en la Comunitat Valenciana; Decreto 221/2009, de 4 de diciembre, por el que se modifica la Comisión interdepartamental de relaciones externas; Decreto 235/2009, de 18 de diciembre, por el que se modifica el Decreto 135/2005, de 23 de septiembre, por el que se creó la Comisión interdepartamental para las mejoras de las infraestructuras urbanas y principales; Decreto 214/2009, de 20 de noviembre, por el que se modifica el Decreto 104/2008, de 11 de julio, por el que se creó y reguló la Comisión delegada del Consell para la investigación científica y desarrollo tecnológico; y Decreto 236/2009, de 18 de diciembre, por el que se modifica el Decreto 81/2008, de 6 de junio, de creación de la Comisión Mixta Generalitat-Federación Valenciana de Municipios y Provincias.

Desde el punto de vista de la función pública hay que destacar el Decreto 80/2009, de 12 de junio, por el que se regula la integración de los funcionarios pertenecientes a la subescala de secretaría-intervención de las escala de funcionarios con habilitación de carácter estatal que prestan servicios en la Comunitat Valenciana; y el Decreto 96/2009, de 17 de julio, por el que se determinan los órganos competentes para la incoación y resolución de los procedimientos disciplinarios tramitados a los funcionarios con habilitación de carácter estatal, con destino a las entidades locales de la Comunitat Valenciana.

Y finalmente, dentro también de la materia de normas organizativas, hay que destacar además el Decreto 8/2009, de 9 de enero, por el que se desarrolla la Ley 6/2002, de 2 de agosto, de Estatuto de los ex Presidentes de la Generalitat en materia de seguridad personal; el Decreto 24/2009, de 13 de febrero, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat; y, por último, el Decreto 232/2009, de 18 de diciembre, por el que se modifica el Decreto 247/1995, de 24 de julio, por el que se crearon los registros de actividades y de bienes y derechos patrimoniales de altos cargos de la Generalitat.

Normas de desarrollo legislativo

En esta ocasión distinguiremos entre diversos decretos que vienen por un lado a desarrollar leyes de la Generalitat Valenciana de manera global; decretos que desarrollan de manera puntual leyes también de la Generalitat; un decreto que desarrolla simultáneamente una ley estatal y una ley valenciana; y, por último, un decreto que desarrolla una directiva europea.

Por lo que se refiere a decretos que desarrollan globalmente leyes aprobadas por la Generalitat Valenciana, destacaremos en primer lugar el Decreto 40/2009, de 13 de marzo, por el que se aprueba el reglamento que desarrolla la Ley 4/2001, de 19 de junio, del voluntariado; Decreto 76/2009, de 5 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo y ejecución de la Ley 11/2008, de 3 de julio, de participación ciudadana en la Comunitat Valenciana; Decreto 90/ 2009, de 26 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de viviendas de protección pública, que desarrolla la Ley 8/2004, de la Vivienda de la Comunitat Valenciana; y el Decreto 93/2009, de 19 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 15/2008, de 5 de diciembre, de integración de las personas inmigrantes en la Comunitat Valenciana. También hay que incluir en este apartado el Decreto 15/2009, de 16 de enero, por el que se modifica el Decreto 53/2008, de 18 de abril, por el que se aprobó el Reglamento de desarrollo de la Ley 11/2007, de 20 de marzo, de comunidades de valencianos en el exterior.

El segundo grupo esta integrado por aquellos decretos que vienen a desarrollar de manera puntual leyes de la Generalitat Valenciana.

Por lo que se refiere a la Ley 6/2007, de 6 de febrero, de cooperación al desarrollo de la Comunitat Valenciana, existen dos decretos que vienen a desarrollar en este caso los arts. 16.4 y 26 de la referida Ley. Son el Decreto 18/2009, de 23 de enero; y el Decreto 39/2009, de 6 de marzo.

En relación con la Ley 6/2003, de 4 de marzo, de Ganadería de la Comunitat Valenciana, también hay dos decretos que vienen a desarrollar puntualmente aspectos de dicha Ley. Se trata del Decreto 5/2009, de 9 de enero, de creación del Consejo Asesor de Ganadería de la Comunitat Valenciana; y el Decreto 62/2009, de 8 de mayo, sobre autorización y registro de laboratorios en el ámbito de producción y sanidad animal en la Comunitat Valenciana.

Otros decretos que vienen a desarrollar aspectos puntuales de leyes aprobadas son: Decreto 6/2009, de 9 de enero, por el que se establecen las condiciones y requisitos para la acreditación de los bomberos voluntarios y bomberos de empresa en relación a la Ley 9/2002, de 12 de diciembre, de Protección civil y gestión de emergencias de la Generalitat; Decreto 31/2009, de 20 de febrero, para la constitución de la Junta distribuidora de herencias intestadas de la Generalitat, que desarrolla el art. 43.3 de la Ley 14/2003, de Patrimonio de la Generalitat; Decreto 55/2009, de 17 de abril, por el que se aprueba el certificado final de obra desarrollando el art. 19 de la Ley 3/2004, de 30 de junio, de ordenación y fomento de la calidad de la edificación; Decreto 63/2009, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento de concesión de la distinción de la Generalitat a víctimas de actos terroristas o como reconocimiento por la lucha contra el terrorismo, desarrollando el art. 22 de la Ley 1/2004, de ayuda a las víctimas

del terrorismo; Decreto 86/2009, de 19 de junio, por el que se regula el derecho a la segunda opinión médica en el ámbito del sistema sanitario público valenciano, desarrollando el art. 16 de la Ley 1/2003, de 28 de enero, de derechos e información al paciente de la Comunitat Valenciana; Decreto 149/2009, de 25 de septiembre, por el que se regula el convenio de asistencia sanitaria a pacientes privados, desarrollando el art. 13.7 de la Ley 6/2008, de 2 de junio, de aseguramiento sanitario del sistema sanitario público de la Comunitat Valenciana; y, por último, el Decreto 149/2009, de 30 de octubre, por el que se regula Conferencia General de Ciencia y Tecnología (CONFITEC) y su comisión técnica permanente, desarrollando el art. 17 de la Ley 2/2009, de 14 de abril, de coordinación del sistema valenciano de investigación científica y desarrollo tecnológico.

Como tercer apartado nos encontramos un decreto que viene a regular simultáneamente una ley estatal y una ley valenciana. Se trata del Decreto 81/2009, de 12 de junio, por el que se dictan normas de desarrollo para la planificación, registro y fomento de las empresas de inserción en la Comunitat Valenciana, desarrollando tanto la Ley 1/2007, de 5 de febrero, por la que se regulan las empresas de inserción para fomentar la inclusión social en la Comunitat Valenciana, como la Ley estatal 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción.

Por último y desde la perspectiva europea destacaremos el Decreto 112/2009, de 31 de julio, que regula las actuaciones en materia de certificación de eficiencia energética de edificios, desarrollando la Directiva 2002/91/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre.

Normas sectoriales

Con relación a la normativa sectorial durante el año 2009 han sido cinco los ámbitos competenciales en los que se ha incidido con una mayor importancia. En esta ocasión se trata de educación, sanidad, administración local, medio ambiente y vivienda.

En educación distinguiremos entre la enseñanza universitaria y la enseñanza no universitaria. En la primera hemos de destacar todos los decretos que se refieren a las diferentes universidades fundamentalmente sobre implantación de enseñanzas universitarias y creación de diversos institutos. Por lo que se refiere a la Universidad de Valencia-Estudi General, nos encontramos con el Decreto 220/2009, de 4 de diciembre, por el que se autoriza la implantación de enseñanzas universitarias oficiales de grado.

En la Universidad Politécnica de Valencia nos encontramos un total de cinco Decretos: Decreto 3/2009, de 27 de febrero, por el que se crea la Escuela Técnica Superior de Ingeniería Informática, resultante de la integración, en un único centro, de la Escuela Técnica Superior de Informática Aplicada y de la Facultad de Informática; Decreto 183/2009, de 16 de octubre, por el que se autoriza la implantación de enseñanzas universitarias oficiales de máster; Decreto 210/2009, de 13 de noviembre, por el que se autoriza la implantación de nuevas enseñanzas universitarias oficiales también de máster; Decreto 211/2009, de 13 de noviem-

bre, por el que se autoriza la implantación de enseñanzas universitarias oficiales de grado; y un nuevo Decreto 234/2009, de 18 de diciembre, por el que se vuelve a ampliar la implantación de enseñanzas universitarias de máster.

En cuanto a la Universidad de Alicante nos encontramos con el Decreto 114/2009, de 30 de julio, por el que se autoriza la modificación de la Facultad de Ciencias y la Escuela Politécnica Superior; y el Decreto 115/2009, de 31 de julio, por el que se crea el Instituto Universitario de Física Aplicada a las Ciencias y las Tecnologías.

En relación a la Universidad de Alicante y también a la Universidad Jaume I hay que destacar en primer lugar el Decreto 116/2009, de 31 de julio, por el que el Instituto Interuniversitario de Geografía queda integrado por ambas universidades.

Y por lo que se refiere estrictamente a la Universidad Jaume I de Castellón indicaremos el Decreto 56/2009, de 17 de abril, por el que se crea el Instituto Universitario de Nuevas Tecnologías de la Imagen; el Decreto 57/2009, de 17 de abril, por el que se crea el Instituto Universitario de Matemáticas y Aplicaciones de Castellón; el Decreto 58/2009, de 17 de abril, por el que se crea el Instituto Universitario de Estudios Feministas y de Género; y, por último, el Decreto 143/2009, de 18 de septiembre, por el que se autoriza la implantación de enseñanzas universitarias oficiales de grado.

En relación a la Universidad Miguel Hernández de Elx está por un lado el Decreto 32/2009, de 27 de febrero, por el que se crea la Facultad de Ciencias Sociosanitarias; y el Decreto 190/2009, de 23 de octubre, por el que se autoriza la implantación de enseñanzas universitarias oficiales de máster.

En cuanto a las universidades privadas en primer lugar en cuanto a la Universidad Cardenal Herrera-CEU de Valencia, está el Decreto 34/2009, de 27 de febrero, por el que se autoriza la modificación y supresión de centros universitarios; el Decreto 127/2009, de 28 de agosto, por el que se autoriza la implantación de enseñanzas universitarias oficiales de grado; y el Decreto 158/2009, de 2 de octubre, por el que se autoriza la implantación de enseñanzas universitarias oficiales de máster.

Por lo que se refiere a la Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir, está el Decreto 49/2009, de 27 de marzo, por el que se autoriza la implantación de enseñanzas universitarias de grado; el Decreto 144/2009, de 18 de septiembre, por el que se autoriza la implantación de enseñanzas universitarias oficiales de máster; el Decreto 145/2009, de 18 de septiembre, por el que se crea la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas; y el Decreto 191/2009, de 23 de octubre, por el que se autoriza nueva implantación de enseñanzas universitarias de máster.

Y por último, y por lo que se refiere a la última Universidad creada en la Comunitat Valenciana, que es la Universitat Internacional Valenciana, está el Decreto 65/2009, de 15 de mayo, por el que se aprueban las normas de organización y funcionamiento de la misma.

En cuanto a la enseñanza no universitaria nos encontramos el Decreto 2/2009, de 9 de enero, por el que se establecen los requisitos mínimos que deben cumplir

los centros que imparten el primer ciclo de educación infantil en la Comunitat Valenciana; y el Decreto 82/2009, de 12 de junio, por el que se aprueban los estatutos del Instituto Superior de Enseñanzas Artísticas de la Comunitat Valenciana.

Y también en el capítulo educativo destacaremos el Decreto 132/2009, de 4 de septiembre, por el que se regula la concesión de becas.

En materia sanitaria nos encontramos toda una serie de disposiciones que vamos a indicar de manera cronológica: Decreto 22/2009, de 30 de enero, por el que se regula la autorización sanitaria de establecimientos alimentarios menores; Decreto 25/2009, de 13 de febrero, por el que se crea y regula el Registro de Profesionales Sanitarios de la Comunitat Valenciana; Decreto 73/2009, de 5 de junio, por el que se regula la gestión de ensayos clínicos y estudios post autorización observacionales con medicamentos y productos sanitarios; Decreto 74/2009, de 5 de junio, por el que se crea la red de laboratorios con funciones en seguridad alimentaria de la Comunitat Valenciana; Decreto 83/2009, de 12 de junio, por el que se establece el trámite y resolución de los expedientes sancionadores a farmacéuticos titulares de oficinas de farmacia, de acuerdo con las competencias de los actuales órganos de la Conselleria de Sanidad; Decreto 98/2009, de 17 de junio, por el que se aprueba la cartera de servicios de salud pública de la Comunitat Valenciana; Decreto 159/2009, de 2 de octubre, por el que se establecen las actuaciones de los órganos de la Conselleria de Sanidad en la prevención y atención de las agresiones a los trabajadores del sector sanitario público de la Generalitat; Decreto 195/2009, de 30 de octubre, por el que se aprueba la modificación del Reglamento por el que se regula las prácticas de policía sanitaria mortuoria en el ámbito de la Comunitat Valenciana, aprobado por el Decreto 39/2005, de 25 de febrero; Decreto 215/2009, de 27 de noviembre, por el que se regulan los servicios de atención e información al paciente; y, por último, el Decreto 222/2009, de 11 de diciembre, por el que se aprueba la norma sobre planes de autoprotección y medidas de emergencia, que contiene los requisitos mínimos que deberán cumplir en la materia los centros de trabajo de la Comunitat Valenciana donde se prestan servicios sanitarios.

En tercer lugar y en cuanto a la administración local, hay que distinguir, por un lado todos los casos en que se produce la suspensión de los planes urbanísticos o, en su caso, la prórroga, y aquéllos en que lo que se produce es la recuperación de la denominación en valenciano del nombre del municipio.

Por lo que se refiere a la suspensión parcial de la vigencia de normas de planeamiento, cabe indicar el Decreto 59/2009, de 17 de abril, relativo a Novelda; y el Decreto 79/2009, de 12 de junio; a Caudiel; y en cuanto a las prórrogas de la suspensión parcial de la vigencia de dichas normas está el Decreto 1/2009, de 9 de enero, que prorroga la referente al municipio de Elx; el Decreto 89/2009, de 26 de junio, a Faura; el Decreto 172/2009, de 16 de octubre, referente a Sant Joan d'Alacant; y el Decreto 209/2009, de 4 de diciembre, de Meliana.

En cuanto a la recuperación de la denominación en valenciano de los nombres de los municipios indicaremos que están el Decreto 125/2009, de 28 de agosto, referente a Calp; el Decreto 126/2009, de 28 de agosto, referente a Real; y el Decreto 204/2009, de 6 de noviembre, que se refiere a Ares del Maestrat.

En materia de vivienda son tres los decretos aprobados y además otros dos que se refieren a viviendas turísticas. Son los siguientes: Decreto 66/2009, de 15 de mayo, por el que se aprueba el Plan Autonómico de Vivienda de la Comunitat Valenciana 2009/2010; el Decreto 151/2009, de 2 de octubre, por el que se aprueba las exigencias básicas de diseño y calidad en edificios de viviendas y alojamiento; y el Decreto 189/2009, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de rehabilitación de edificios y viviendas. En materia de viviendas turísticas están el Decreto 91/2009, de 3 de julio, por el que se aprueba el Reglamento regulador de los bloques y conjuntos de viviendas turísticas de la Comunitat Valenciana; y el Decreto 92/2009, de 3 de julio, por el que se aprueba el Reglamento regulador de las viviendas turísticas denominadas apartamentos, villas, chalets, bungalows y similares, y de las empresas gestoras, personas jurídicas o físicas, dedicadas a la cesión de su uso y disfrute, en el ámbito territorial de la Comunitat Valenciana.

Y finalmente en materia de medio ambiente cabe destacar dos decretos referentes a la declaración de parajes naturales municipales, que son el Decreto 26/2009, de 13 de febrero, por el que se declara como Paraje Natural Municipal el enclave denominado Font del Baladre-Fontanars-Riu d'Agres, en el término municipal de Muro d'Alcoi; y el Decreto 72/2009, de 29 de mayo, que declara de la misma manera el enclave denominado Les Fontanelles, en el municipio de Corbera.

Otros decretos que también afectan al tema de medio ambiente son: Decreto 70/2009, de 22 de mayo, por el que se crea y regula el catálogo valenciano de especies de flora amenazadas y se regulan medidas adicionales de conservación; Decreto 95/2009, de 10 de julio, por el que se crea el sistema de vigilancia sanitaria de riesgos ambientales; Decreto 213/2009, de 20 de noviembre, por el que se aprueban medidas para el control de especies exóticas invasoras en la Comunitat Valenciana; y, finalmente, el Decreto 218/2009, de 4 de diciembre, por el que se designan, en el ámbito de la Comunitat Valenciana, determinados municipios como zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos de fuentes agrarias añadiéndose a los que ya se incluyeron por Decreto 13/2009, de 25 de enero, y todo ello en cumplimiento de la Directiva 91/676/CEE, de 12 de diciembre, y del Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero.

Otros aspectos

En menor medida también a lo largo del año 2009 se ha publicado determinada normativa referente a juego, servicios sociales y cultura, además de una serie de decretos que afectan a temas diversos.

En cuanto al juego cabe destacar el Decreto 142/2009, de 18 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de casinos de juego de la Comunitat Valenciana; el Decreto 150/2009, de 2 de octubre, por el que se modifican determinados preceptos del Decreto 44/2007, de 20 de abril, por el que se aprobó el Reglamento de salones recreativos y salones de juego; y el Decreto 200/2009, de 16 de noviembre, por el que se modifican determinados preceptos del Decreto 115/2006, de 18 de julio, por el que se aprobó el Reglamento de máquinas recreativas y de azar.

En materia de servicios sociales nos encontramos dos decretos. Por un lado el Decreto 104/2009, de 29 de julio, por el que se crea y regula la Taula de la Solidaritat de la Comunitat Valenciana; y, por otro, el Decreto 113/2009, de 31 de julio, por el que se modifica el Decreto 35/2007, de 30 de marzo, sobre creación, composición y régimen de funcionamiento del Consejo interterritorial de servicios sociales, promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia de la Comunitat Valenciana.

Y por lo que se refiere a la materia de cultura está el Decreto 118/2009, de 39 de julio, por el que se modifica el Reglamento de funcionamiento del Instituto Valenciano de Cinematografía Ricardo Muñoz Suay, aprobado por Decreto 50/2009, de 13 de marzo, que entre otras modificaciones pasa a denominarse Instituto Valenciano del Audiovisual Ricardo Muñoz Suay; por otro lado el Decreto 67/2009, de 15 de mayo, por el que se declara bien de interés cultural, con la categoría de espacio etnológico, el Barranc dels Molins de Ares del Maestrat.

Por último cabe reseñar una serie de decretos que de manera puntual se refieren a temas diversos: Decreto 7/2009, de 9 de enero, regulador de los establecimientos de restauración de la Comunitat Valenciana; Decreto 14/2009, de 16 de enero, sobre explotación y cesión de inversiones realizadas en las entidades autónomas de la Generalitat en el ejercicio de sus funciones de investigación; Decreto 28/2009, de 20 de febrero, por el que se modifica el Reglamento de medidas de protección jurídica del menor en la Comunitat Valenciana, aprobado por Decreto 93/2001, de 22 de mayo; Decreto 29/2009, de 20 de febrero, por el que se crea la Comisión del Cooperativismo Agrario Valenciano y se establece su estructura, funcionamiento y composición; Decreto 75/2009, de 5 de junio, por el que se regula el reconocimiento oficial de las organizaciones o asociaciones de criadores de animales en el ámbito de la Comunitat Valenciana; Decreto 94/2009, de 10 de julio, de modificación del Decreto 52/2004, de 2 de abril, por el que se creó el Foro de la Comunitat Valenciana contra la violencia de género y personas dependientes en el ámbito de las familias; Decreto 212/2009, de 20 de noviembre, por el que se regula el registro de concesionarios de radio y televisión de la Comunitat Valenciana; y, por último, el Decreto 233/2009, de 18 de diciembre, por el que se regula la incorporación y acreditación de las agencias para el fomento de la innovación comercial (AFIC).

Conflictividad jurídica

La única novedad que se ha producido es la interposición del recurso de inconstitucionalidad núm. 2.810/2009, interpuesto por la Presidencia del Gobierno contra los arts. 14 y 15 de la Ley 16/2008, de 22 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat, habiéndose producido la suspensión de dichos preceptos.

Por lo demás continúan pendientes el Recurso 1.846/2002, interpuesto por cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados, contra el art. 40 de la Ley 10/2001, de 27 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat para el año 2002; el Recurso 6.444/2005, interpuesto por el Presidente del Gobierno contra el art. 7.4 apartado a), de la Ley 3/2005, de 15 de

julio, de Archivos, conflicto positivo de competencias; el Recurso 584/2007, interpuesto por la Presidencia del Gobierno, contra determinados preceptos de la Ley 1/2006, de 19 de abril, del sector audiovisual; el Recurso 9.888/2007, interpuesto por la Presidencia del Gobierno contra la totalidad de la Ley 10/2007, de 20 de marzo, de régimen económico matrimonial valenciano; y el Recurso 2.394/2008, contra la disposición adicional 11ª, de la Ley 15/2007, de 27 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat para el año 2008, interpuesto por el Defensor del Pueblo.

Actividad institucional

Al fallecer el Conseller de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda, José Ramón García Antón, el 11 de agosto, se produce un primer cambio de gobierno el 27 de agosto en el cual es nombrado Vicente Rambla Momplet como Conseller de Industria, Comercio e Innovación y Vicepresidente Primero del Consell; Juan Gabriel Cotino Ferrer como Conseller de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda y Vicepresidente Tercero del Consell; Angélica Such Ronda como Consellera de Bienestar Social y Belén Juste Picón como Consellera de Turismo. Es nombrado a su vez Secretario del Consell Vicente Rambla Momplet y Portavoz Paula Sánchez de León Guardiola que es la Consellera de Justicia y Administraciones Públicas.

En ese cambio de gobierno desaparece la Conselleria de Presidencia y se redistribuyen sus competencias entre la propia Presidencia de la Generalitat y la Conselleria de Industria, Comercio y Turismo.

El 3 de noviembre se realiza un segundo cambio de gobierno que afecta básicamente al cambio de denominación de la Conselleria de Inmigración y Ciudadanía, que pasa a denominarse de Solidaridad y Ciudadanía, continuando el frente de la misma Rafael Blasco Castany y el cambio afecta a que esta Conselleria asume las competencias de las relaciones con Les Corts que tenía hasta ese momento la Conselleria de Industria, Comercio y Turismo y también asume las de cohesión territorial, administración local y patrimonio urbano, que ostentaba hasta ese momento la Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas.

Por lo que se refiere a Les Corts durante este año no se han producido cambios en su composición al mantenerse numéricamente igual tanto los grupos parlamentarios como la Agrupación de Diputados no adscritos.

En cuanto a la actividad legislativa se han aprobado doce leyes y por segundo año consecutivo también se ha aprobado un decreto-ley convalidado posteriormente por Les Corts.

Se han presentado 78 interpelaciones y casi 10.000 preguntas, de ellas más de 9.000 escritas, unas 150 orales en comisión, más de 300 orales en pleno y 39 para ser contestadas con interés general por parte del Presidente del Consell.

Los días 29 y 30 de septiembre se celebró el debate de política general habiéndose presentado un total de 144 propuestas de resolución, de las que se aprobaron 31 resoluciones.

En cuanto a las demás instituciones sólo cabe destacar que se produce el acuerdo para la designación de José Cholbi Diego como Síndic de Greuges mediante Resolución 148/VII, de 5 de marzo, y que posteriormente mediante Resolución del propio Síndic de Greuges de 12 de marzo, se designaron Adjunta primera Emilia Caballero Álvarez y Carlos Morenilla Jiménez como Adjunto segundo.

Por lo que se refiere a las demás instituciones cabe destacar que continúa todavía la vacante existente en la Acadèmia Valenciana de la Llengua y las tres vacantes en el Consell Valencià de Cultura.

Por último hay que reseñar en relación con las transferencias que se ha producido, mediante Real Decreto 431/2009, de 27 de marzo, el traspaso a la Comunitat Valenciana de los medios personales adscritos al Hospital General Básico de la Defensa de Valencia.

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Composición 31 de diciembre de 2009:

Total Diputados: 99

Grupo Parlamentario Popular: 54

Grupo Parlamentario Socialista: 38

Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Bloc-Verds-IR: Compromís: 4

Agrupación de diputados no adscritos: 3

Estructura del Gobierno

A 1 de enero de 2009:

Presidente: Francisco Camps Ortiz

Vicepresidente primero y conseller de Presidencia: Vicente Rambla Momplet. El 27 de agosto pasa a ser conseller de Industria Comercio y Turismo y continúa como vicepresidente primero.

Vicepresidente segundo y conseller de Economía, Hacienda y Empleo: Gerardo Camps Devesa

Vicepresidente tercero y conseller de Bienestar Social: Juan Gabriel Cotino Ferrer. El 27 de agosto pasa a ser conseller de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda y continúa como vicepresidente tercero.

Número de consellerias: 13 al desaparecer el 27 de agosto la de Presidencia (de ellas tres atribuidas a los tres vicepresidentes):

Conselleria de Infraestructuras y Transportes: Mario Flores Lanuza

Conselleria de Educación: Alejandro Font de Mora Turón

Conselleria de Cultura y Deporte: Trinidad María Miró Mira

Conselleria de Sanidad: Manuel Cervera Taulet

Conselleria de Industria, Comercio e Innovación: Belén Juste Picón (desde el 27 de agosto, Vicente Rambla Momplet)

Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación: Maritina Hernández Miñana

Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda: José Ramón García Antón (fallecido el 11 de agosto). Le sustituye Juan Gabriel Cotino Ferrer el 27 agosto.

Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas: Paula Sánchez de León Guardiola

Conselleria de Bienestar Social: Angélica Such Ronda, nombrada el 27 de agosto

Conselleria de Gobernación: Serafín Castellano Gómez

Conselleria de Turismo: Angélica Such Ronda (desde el 27 de agosto consellera de Bienestar Social)

Conselleria de Inmigración y Ciudadanía: Rafael Blasco Castany. El 3 de noviembre la conselleria pasa a denominarse de Solidaridad y Ciudadanía continuando el mismo conseller.

Tipo de Gobierno

Por apoyo parlamentario: mayoritario.

Partidos y número de diputados que lo apoyan: 54 diputados del Grupo Parlamentario Popular.

Composición del Gobierno: homogéneo (Partido Popular).

Cambios de Gobierno

Tras el fallecimiento del conseller de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda: José Ramón García Antón, el 27 de agosto se produce un cambio en la composición del Consell que afecta a los siguientes miembros, sin que se incorpore ningún nuevo miembro y desapareciendo la conselleria de Presidencia:

Conselleria de Industria, Comercio y Turismo y Vicepresidente primero del Consell: Vicente Rambla Momplet

Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda y Vicepresidente tercero del Consell: Juan Gabriel Cotino Ferrer

Conselleria de Bienestar Social: Angélica Such Ronda

Conselleria de Turismo: Belén Juste Picón

Y el 3 de noviembre se modifica la estructura del Consell cambiando de nombre la Conselleria de Inmigración y Ciudadanía que pasa a denominarse de Solidaridad y Ciudadanía, continuando a su frente Rafael Blasco Castany.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

Ninguna

Mociones de reprobación

Ninguna

Debates y resoluciones aprobadas

Leyes aprobadas: 12

Decreto-ley: 1

Proposiciones no de Ley por el procedimiento de urgencia: 119

Proposiciones no de Ley: 335

Resoluciones: 144

Preguntas escritas: 9.379

Preguntas orales en Comisión: 152

Preguntas orales en Pleno: 321

Pregunta de interés general al presidente: 39

Interpelaciones: 78

Mociones: 23

Comparecencias: 215

Resoluciones y debates más importantes

El debate más importante habido durante el año 2009 tuvo lugar los días 29 y 30 de septiembre con motivo del Debate de Política General en el que se aprobaron 31 Resoluciones.

Las Resoluciones más importantes a lo largo del 2009 fueron las siguientes:

Resolución 134/VII, de 11 de febrero, sobre la reprobación a la vicepresidenta del gobierno (BOCV núm. 130, de 23 de febrero).

Resolución 144/VII, de 4 de marzo, sobre validación del Decreto-ley 1/2009, de 20 de febrero por el que se constituyen y dotan tres planes especiales de apoyo destinados al impulso de los sectores productivos, el empleo y la inversión productiva en municipios, y se aprueban créditos extraordinarios para atender a su (BOCV núm. 134, de 6 de marzo).

Resolución 148/VII, de 5 de marzo, de elección como Síndic de Greuges del Sr. José Cholbi Diego (BOCV núm. 134, de 6 de marzo).

Resolución 181/VII, de 6 de mayo, sobre ejecución del trasvase del Ebro a la Comunitat (BOCV núm. 152, de 22 de mayo).

Resolución 216/VII, de 30 de septiembre, sobre solicitud al gobierno de la nación de que el criterio de población se tenga en cuenta en el nuevo sistema de financiación (BOCV núm. 217, de 16 de octubre).

Resolución 228/VII, de 30 de septiembre, sobre la ampliación de los efectivos y competencias de la unidad del cuerpo nacional de policía adscrita a la Comunitat Valenciana (BOCV núm. 177, de 16 de octubre).

Resolución 238/VII, de 15 de octubre, de creación de una comisión especial permanente para el estudio del cambio climático en la Comunitat Valenciana (BOCV núm. 243, de 21 de octubre).

Resolución 243/VII, de 21 de octubre, de creación de una comisión no permanente especial para el estudio de la violencia de género (pendiente de publicarse).

Resolución 244/VII, de 21 de octubre, de creación de una comisión no permanente de investigación que estudie la financiación y cuentas del Partido Popular, del Partit Socialista del País Valencià-PSOE y de Ezquerra Unida-Bloc-Verds-Izquierda Republicana: (pendiente de publicarse).

Resolución 262/VII, de 25 de noviembre, de designación de Leire Patín Iraola como senadora en representación de la Comunitat Valenciana y de Jose Mª Ángel Batalla como senador suplente (pendientes de publicarse).

Reformas del Reglamento

Se modificó el art. 173 del Reglamento en relación al procedimiento de elección del Síndic de Greuges. Al llegarse a un acuerdo para su designación se derogó la modificación.

Posteriormente –el 12 de diciembre– se ha modificado el art. 21.4 en relación con las declaraciones sobre actividades y bienes.

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

Ninguna

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

El Pleno de les Corts, en sesión celebrada el 5 de marzo de 2009, mediante la Resolución 148/VII, eligió a José Cholbi Diego, Síndic de Greuges. Con posterioridad, el 12 de marzo, se nombraron adjuntos primero y segundo a Emilia Caballero Alvarez y a Carlos Morenilla Jiménez.

EXTREMADURA

Marcos Criado de Diego[*]

Aspectos políticos e institucionales

Caracterización general

El año 2009 en Extremadura, desde un punto de vista jurídico-político, está marcado por la aprobación en la Asamblea de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía, la exposición de cuyo contenido centrará gran parte del presente informe. Sin embargo, la trascendencia de la reforma no se ha trasmitido al debate público, de suerte que la repercusión en la opinión pública del proceso de discusión y aprobación de la propuesta ha sido, cuanto menos, muy modesta. Consecuentemente, la reforma del Estatuto no permite caracterizar la agenda política e institucional, que ha estado determinada por la evolución de la crisis económica.

Las consecuencias del cuadro recesivo, particularmente el aumento del paro en Extremadura, y el retraso en la ejecución de la infraestructura ferroviaria del AVE, han sido las cuestiones que con mayor insistencia ha intentado colocar en la agenda de los medios la oposición del PP. La reacción del gobierno ha consistido en intentar capitalizar el clima de diálogo social que viene produciéndose desde 2007, lanzando la propuesta del llamado Pacto social y político de reformas por Extremadura.

El año 2009 comenzó bien para la estrategia política del gobierno, con el respaldo sindical al II Plan Integral de Empleo de Extremadura 2009-2012. En el debate sobre orientación de la política general de la Junta de Extremadura, celebrado el 29 de junio de 2009, el Presidente lanzó la idea de conseguir un gran pacto social y político sobre las reformas en Extremadura, idea que recogió el grupo socialista en su propuesta de resolución y que fue apoyada por unanimidad por los diputados, derrotando los dos pactos sobre empleo e infraestructuras que presentó el grupo popular.

El martes 10 de noviembre, el Presidente de la Junta firmó el pacto con los representantes de UGT, CCOO y la confederación empresarial CREEX, con el objetivo de cambiar la estrategia productiva y la promesa de crear una empresa pública que facilite préstamos a los sectores productivos. En diciembre, el pacto

[*] Con la colaboración de José Ángel Camisón Yagüe y Albert Noguera Fernández, Profesores de Derecho Constitucional de la Universidad de Extremadura. Los autores quieren expresar su agradecimiento al Servicio de Documentación de la Presidencia de la Junta de Extremadura.

llegó a la Asamblea y en enero de 2010 se ha creado una Comisión no permanente para su estudio.

Llama la atención un cierto cambio que se ha producido en la estrategia política del PP. La dificultad para encontrar espacios políticos dada la holgada mayoría del PSOE en la Asamblea y la capacidad del Presidente de la Junta para marcar la agenda en los medios, parece haber provocado una práctica de «oposición constructiva», cuando no directamente una colaboración con el ejecutivo y la mayoría parlamentaria. Ejemplo de ello es el hecho de que, salvo la Ley de Presupuestos, todas las leyes del periodo hayan sido aprobadas por unanimidad en procedimientos de lectura única, o la ausencia de proposiciones de ley de la oposición, frente al periodo anterior, en el que la única ley aprobada por unanimidad fue una proposición conjunta de los dos grupos (Ley 3/2008, de 16 de junio, reguladora de la Empresa Pública «Corporación Extremeña de Medios Audiovisuales»).

Habrá que esperar al futuro para comprobar si se trata de una colaboración aislada que responde a una estrategia electoral propia de tiempos de crisis macroeconómica, si la colaboración se debe al casi nulo impacto político de las leyes aprobadas en 2009 o si nos encontramos en los albores de prácticas «consociativas» de gobierno basadas en la negociación entre cúpulas burocráticas, y por tanto capaces de romper la dialéctica mayoría-oposición en que se basa el funcionamiento de la forma de gobierno parlamentaria.

En todo caso, el resultado hasta el momento es la baja intensidad del debate político en Extremadura a nivel autonómico, prácticamente reducido al posicionamiento que los distintos grupos y actores políticos realizan en torno a las propuestas del gobierno, que maneja sin trabas la agenda pública extremeña.

Acción exterior: la XXIV[a] Cumbre hispano-lusa y la eurorregión EUROACE

Como se ha señalado en anteriores entregas, la acción exterior de la Junta de Extremadura gira en torno a la pertenencia en la UE y al fomento de las relaciones con Portugal. La presencia del Presidente de Extremadura en la UE ha sido continuada, así como la participación de la Junta en el Comité de las Regiones, una de cuyas vicepresidencias ostenta. El 22 de enero se celebró Zamora de la la XXIV[a] Cumbre hispano-lusa, presidida por el Presidente del Gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero y el Primer Ministro del Gobierno portugués, José Sócrates. En el marco de la cumbre se adoptaron diversos acuerdos de relevancia para la Comunidad Autónoma de Extremadura:

En materia de infraestructuras, se alcanzó un acuerdo sobre la ubicación, financiación, explotación y jurisdicción de la Estación Internacional de Badajoz-Elvas, en el marco de la propuesta elevada por el Grupo de Contacto de Alto Nivel, dentro de la Agrupación Europea de Interés Económico «Alta Velocidad España – Portugal» (AEIE-AVEP). Los Ministros de Fomento de ambos países formalizaron dicho acuerdo con la firma de una declaración de intenciones. A este respecto, el Presidente del Gobierno español y el Primer Ministro portugués renovaron su compromiso de impulsar los proyectos de tren de alta velocidad Madrid-Lisboa, con el objetivo de que en el 2013 se produzca la conexión. En el

tramo extremeño, ya están en marcha las obras del tramo Cáceres-Mérida y Mérida-Badajoz, mientras que en el tramo Madrid-Cáceres se ha aprobado el Estudio Informativo, mientras que el tramo Badajoz-Frontera se sometió a Información Pública en diciembre de 2008. También se alcanzó acuerdo para la designación de un coordinador común ante la Comisión Europea para la gestión de las decisiones de apoyo financiero de los Fondos de la Red Transeuropea de Transporte (RTE-T), que ascienden a 312,7 millones de euros otorgados por la Comisión al tramo transfronterizo Mérida-Évora para el período 2007-2013.

En materia sanitaria, debe señalarse la adopción de un Acuerdo Marco Bilateral sobre Cooperación Sanitaria Transfronteriza, y un Acuerdo Administrativo relativo a las modalidades de aplicación del Acuerdo Marco, con el objetivo de mejorar del acceso a la asistencia sanitaria y a los servicios móviles de urgencia que garanticen la continuidad de la cobertura y el traslado de enfermos por la frontera común de Andalucía, Castilla y León, Galicia y Extremadura.

En materia de educación, ambas Delegaciones destacaron su especial interés en el proyecto de la Junta de Extremadura de incorporar el idioma portugués como segunda lengua, tras el inglés, en la enseñanza reglada no universitaria extremeña, al que ya hicimos referencia al hablar del Plan Portugal en la entrega anterior. Para la implementación de este proyecto el 13 de julio de 2009 se firmó en Mérida un Memorando de entendimiento entre el Ministerio de Educación de la República portuguesa y la Junta de Extremadura, sobre la adopción del portugués como lengua extranjera de opción curricular en el sistema educativo de la Comunidad Autónoma de Extremadura, en el Marco del Convenio Cultural entre España y Portugal de 22 de mayo de 1970 y del Memorando que también el 13 de julio firmaron los Ministros de Educación de España y Portugal para potenciar el estudio del español y del portugués en los centros educativos. El Memorando entre Portugal y la Junta establece, en su art. 3º, un plan experimental para el curso 2009/2010 en al menos seis centros de educación infantil y primaria, tres de la provincia de Badajoz y tres de la provincia de Cáceres, que tendrá cuatro años de duración, antes de la introducción progresiva del portugués como norma de opción curricular.

En materia energética, cabe destacar la puesta en marcha del «Centro de Tecnologías Energéticas» en Badajoz, cofinanciado por España y Portugal, que contará con un primer Director portugués, António Sá da Costa y un Subdirector español. La creación de este Centro ya se acordó en la XXIII Cumbre Ibérica, celebrada en Braga el 18 y 19 de enero de 2008, a la que hicimos referencia en la entrega anterior.

Las medidas adoptadas durante el año 2009 para la puesta en marcha del Plan Portugal también incluyen la Creación de la Delegación de Extremadura en Lisboa, oficina de representación que abrió sus puertas el día 18 de junio y la firma en la localidad portuguesa de Vila Velha de Ródão por los presidentes de la Junta de Extremadura, y de las Comisiones de Coordinación y Desarrollo de las regiones de Alentejo y Centro el 21 de septiembre de 2009, de un convenio de cooperación transfronteriza por el que se crea una única Comunidad de Trabajo entre las tres regiones denominada eurorregión EUROACE

La reforma del Estatuto de Autonomía

El día 10 de septiembre de 2009 la Asamblea de Extremadura aprobó la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura, que se presentó el 9 de octubre en el Congreso de los Diputados para su debate y aprobación definitiva como ley orgánica, trámite que aún no ha concluido. Se trata de la cuarta reforma del Estatuto extremeño, tras las producidas en los años 1991, 1994 y 1999,[1] aunque es ésta sin duda la reforma de más calado, tanto por su intención de reorganizar toda la materia estatutaria, introduciendo significativos elementos nuevos, como por el momento histórico en el que se produce, cuando las seis reformas estatutarias aprobadas (y alguna en trámite de aprobación, como la reforma del Estatuto de Castilla-La Mancha) han abierto un debate sobre la significación, alcance y contenido de los estatutos de autonomía y de su capacidad para configurar el estado de las autonomías.

En términos generales, y desde un punto de vista formal, la reforma del Estatuto de Autonomía aprobada por la Asamblea de Extremadura, supone un avance técnico respecto al texto anterior, en muchas ocasiones desorganizado e incompleto, que resulta susceptible de un desarrollo y un análisis sistemático más acorde con la evolución de la autonomía en el último decenio.

Desde el punto de vista del contenido, la propuesta de reforma renuncia a incluir las cuestiones que han resultado más polémicas en las reformas estatutarias anteriores, particularmente la regulación de derechos subjetivos, el establecimiento de perfiles competenciales sectoriales o las previsiones unilaterales sobre gestión de agua en cuencas compartidas; aunque sí contiene ciertos elementos discutidos, como la definición identitaria, y otros sobre los que parece existir un cierto nivel de acuerdo: en concreto, los avances relativos a la financiación y la llamada «deuda histórica».

La propuesta de reforma tiene 91 artículos y cinco disposiciones adicionales. El contenido se despliega a lo largo de un Título Preliminar (arts. 1 a 7), dedicado a las disposiciones generales sobre territorio, símbolos, capitalidad y condición de extremeños (Capítulo I) y a los derechos, deberes y principios rectores (Capítulo II), y de siete títulos, referidos respectivamente a las materias: Competencias (Título I, arts. 8 a 14), Instituciones de la Comunidad Autónoma (Título II, arts. 15 a 48), Poder Judicial en Extremadura (Título III, arts. 49 a 52), Organización territorial (Título IV, arts. 53 a 60), Relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma (Título V, arts. 61 a 72), Economía y hacienda (Título VI, arts. 73 a 90) y Reforma del Estatuto (Título VII, art. 91).

Desde un punto de vista político, la propuesta de reforma fue aprobada por unanimidad en la Asamblea de Extremadura, con los votos favorables de los grupos parlamentarios socialista y popular, que habían llegado a un acuerdo previo sobre el contenido de la reforma, como prueba el hecho de que las 94 enmiendas presentadas en la Asamblea, fueran todas ellas técnicas. Sin embargo, no puede decirse que la tramitación de la propuesta haya sido un ejemplo de transparencia.

1. Leyes Orgánicas 5/1991, de 13 de marzo; 8/1994, de 24 de marzo y 12/1999, de 6 de mayo.

No se trata sólo de la queja del Diputado Gaspar Llamazares expresada en el debate de toma en consideración realizado en el Congreso de los Diputados,[2] sobre la falta de participación, aún en trámite de audiencia, de Izquierda Unida de Extremadura como tercera fuerza política de la Comunidad, aunque sin representación parlamentaria, sino del hecho de que la sociedad extremeña ha sido ajena al debate estatutario. No ha existido un seguimiento continuado por parte de los medios regionales sobre el contenido de las discusiones ni espacios públicos para la información y el debate con la ciudadanía.

Estado actual de la tramitación

El 28 de mayo de 2009 se presenta la propuesta de la Comisión no Permanente de Reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura, que fue tomada en consideración por el Pleno de la Asamblea el 11 de junio, abriéndose plazo de presentación de enmiendas hasta el 1 de septiembre de 2009. El 9 de septiembre se presenta el informe de la Ponencia de la Comisión no permanente y el Dictamen de la propia Comisión. El 10 de septiembre se aprueba por unanimidad la propuesta de reforma[3] y se designó la delegación para su defensa ante el Congreso de los Diputados, formada por Guillermo Fernández Vara, Presidente de la Junta, José Antonio Monago Terraza, Diputado y Presidente del PP de Extremadura y José Ignacio Sánchez Amor, Portavoz de Grupo Parlamentario socialista. El 28 septiembre 2009, el Presidente de la Asamblea de Extremadura, Juan Ramón Ferreira, entrega en el Registro del Congreso de los Diputados la propuesta de reforma del Estatuto.

La propuesta[4] fue tomada en consideración por el Congreso de los Diputados el 17 de noviembre de 2009 (317 votos a favor y 2 en contra, de los diputados de IU y UPyD) y se acordó encomendar dictamen a la Comisión constitucional y abrir un plazo de enmiendas hasta el 16 de diciembre de 2009,[5] plazo que se va ampliando sucesivas veces en espera de la aprobación definitiva del proyecto de reforma del Estatuto de Castilla-La Mancha.

Parte ideológica: hechos diferenciales, derechos y principios rectores

La propuesta de reforma del Estatuto de Extremadura no contiene, propiamente dicha, una parte ideológica: se limita a recoger ciertos elementos propios de las partes ideológicas de las constituciones en su Título Preliminar, particularmente el establecimiento de «elementos diferenciales» y la regulación de un conjunto de «principios rectores de los poderes públicos extremeños». Aunque la propuesta de reforma no cuenta con una parte ideológica en sentido estricto, sí parece que dotarla de contenido político fue la intención de la Asamblea de Extremadura, toda

2. Cfr. Diario de Sesiones. Congreso de los Diputados. Núm. 122 de 17 de noviembre de 2009, pp. 17-18. En: http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/DS/PL/PL_122.PDF# page=2.
3. Cfr. Boletín Oficial de la Asamblea de Extremadura núm. 256, de 11 de septiembre de 2009.
4. Cfr. Boletín Oficial de las Cortes Generales (BOCG) núm. B-199-1, de 9 de octubre de 2009.
5. Cfr.BOCG núm. B-199-3, de 27 de noviembre de 2009.

vez que el texto que acompaña la presentación de la propuesta de reforma al Congreso de los Diputados[6] afirma: «El Estatuto no es solo una norma jurídica que regula los instrumentos de nuestro gobierno, sino también es una norma política, y si se quiere social, que permite señalar nuestros retos como comunidad».

En materia de derechos, el art. 6.1. se limita a declarar, como ya hacía el Estatuto de 1983, que «Los derechos fundamentales de los extremeños son los establecidos en la Constitución»; aunque añade, «Además, podrán solicitar de los poderes públicos regionales el efectivo ejercicio de aquellos otros derechos contenidos en este Estatuto o en la legislación, especialmente el de participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes y el de petición». De esta suerte, la propuesta de reforma se acomoda a lo establecido por el TC en su Sentencia 247/2007, de 12 de diciembre, en cuyo Fundamento Jurídico 15° determina que los Estatutos de Autonomía sólo pueden establecer derechos subjetivos por sí mismos en el ámbito institucional del contenido estatutario (es decir, los derechos de participación y acceso a cargos públicos, a los que sí hace referencia expresa el art. 6.1), mientras que en el ámbito de atribución competencial requieren de la colaboración del legislador autonómico, por lo que, independientemente de que se expresen como derechos en la letra de los estatutos, estamos ante mandatos a los poderes públicos autonómicos. De esta suerte, los únicos derechos subjetivos expresamente reconocidos por el art. 6.1 de la propuesta de reforma son las facultades que se derivan de la regulación estatutaria en el ámbito institucional y serán, por tanto, los únicos que gocen de eficacia jurídica inmediata.

En el ámbito del ejercicio de las competencias atribuidas por el estatuto, la propuesta de reforma recoge una serie de directrices materiales contenidas en el art. 7 bajo la rúbrica de «Principios rectores de los poderes públicos extremeños» y que tendrán la eficacia propia de los mandatos a los poderes públicos. En este artículo se incluyen, por una parte, las directrices que ya se encontraban en el art. 6.2 del Estatuto de 1983 –aunque se hecha en falta la referencia a la creación de condiciones para el retorno de los emigrantes del art. 6.2.i)– y, por otra parte, se incluyen directrices nuevas relativas a problemáticas o planteamientos propios del tiempo en que la reforma se plantea: la contribución de la política extremeña a los objetivos establecidos en los acuerdos internacionales sobre cambio climático (art. 7 numeral 8°); la referencia al ahorro y la eficiencia energética con apoyo a la generación de energías renovables (numeral 9°); la extensión de los sistemas operativos de código abierto y el uso de las licencias de libre copia y distribución (numeral 10°), aspectos en los que Extremadura ha sido pionera en España desde hace ya tiempo; la protección pública en caso de dependencia (numeral 11°); la garantía del respeto a la orientación sexual y a la identidad de género (numeral 13°); la integración de los inmigrantes orientada por los principios de mutuo reconocimiento, el respeto por las diferencias y la igualdad de derechos y deberes (numeral 17°); y la participación activa en el proceso de integración europea (numeral 18°).

Algunas directrices se encuentran en otros artículos de la propuesta, como los principios de independencia, pluralidad, neutralidad, objetividad y servicio público, referidos a los medios de comunicación social de carácter público (art. 10.1.8°).

6. Cfr. BOGC núm. B-199-1, de 9 de octubre de 2009, pág. 1.

Dentro de estas directrices materiales se incluyen las referencias normativas al uso del agua, uno de los principales escollos de la negociación entre PP y PSOE para la aprobación del estatuto, debido a los problemas que plantea un posible trasvase Tajo-Segura desde el pantano de Valdecañas en la provincia de Cáceres. Finalmente el numeral 8º del art. 7 apuesta por la «distribución solidaria del agua entre los ciudadanos que la precisen, de acuerdo con el marco constitucional de competencias y las prioridades que señale la ley», si bien establece como posibles límites de a esta generosa declaración el «menoscabo de la calidad de vida de los extremeños, del desarrollo económico de Extremadura confirmado mediante estudios que garanticen las demandas actuales y futuras de todos los usos y aprovechamientos, y sin perjuicio de las compensaciones a que diera lugar». Digo «posibles» límites porque al incluirse como un mandato a los poderes públicos dentro de los principios rectores, y dado el estado actual de la jurisprudencia en la materia, salvo que se desarrollen legislativamente las obligaciones concretas al respecto, el alcance de la norma no va mucho más allá de que, a la hora de negociar trasvases, la Junta de Extremadura deba presentarse con un estudio de impacto y exigir compensaciones.[7]

Dentro de este campo, merece la pena destacar la inclusión en el art. 1.4 de la propuesta de una serie de «elementos diferenciales de Extremadura» que «han de orientar la actuación de los poderes públicos». Se trata de un conjunto abigarrado de cuestiones de tipo identitario («la vitalidad de su reciente identidad colectiva»), históricas («los condicionantes históricos de su desarrollo socioeconómico», «el predominio del mundo rural») y de hecho («la baja densidad de su población y su dispersión, entendida como dificultad relativa de acceso a los servicios y equipamientos generales»).

Esta fue otra de las cuestiones polémicas sobre las que fundamentó su voto en contra en el debate de toma en consideración de la propuesta de reforma en el Congreso de los Diputados, la Diputada Rosa Díez González, que entendía que se trataba de un «énfasis en la identidad», «lo que nos hace distintos de los demás».[8] No parece que la regulación de la diferencia sea un buen argumento para criticar un estatuto de autonomía, toda vez que el objeto de la autonomía constitucionalmente reconocida (art. 2) es precisamente la diversidad normativa (arts. 138.2 y 149.3), la diferencia, con los límites que derivan del art. 149.1.1 para el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales y del art. 139.1, como expresamente reconoce el Fundamento Jurídico 4º c) de la STC 247/2007.

Por otra parte, no parece que la misión del art. 4.1 de la propuesta de reforma sea la de conservar una diferencia, toda vez que, aunque se refiere a «reciente identidad colectiva» extremeña, no la define desde el punto de vista material, con lo que no hay elementos culturales, como la lengua, que necesiten de políticas públicas de protección y defensa frente a la identidad mayoritaria del estado. Antes bien, los

7. En este sentido, como veremos en el comentario a la actividad legislativa, se creado el Consejo Asesor del Agua de Extremadura, por Decreto 81/2009 de 7 de abril, entre cuyas funciones está la de actuar como órgano de participación, consulta y asesoramiento en materia de agua (art. 2. a)).

8. Cfr. Diario de Sesiones. Congreso de los Diputados. Núm. 122 de 17 de noviembre de 2009, p. 20. En: http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/DS/PL/ PL_122.PDF#page=2.

«elementos diferenciales» del art. 1.4 se definen, bien como acervos negativos que deben corregirse («los condicionantes históricos de su desarrollo socioeconómico»), bien como cuestiones de hecho que obligan a que el éxito en la corrección de esos condicionantes históricos dependa de su consideración particular («el predominio del mundo rural» y «la baja densidad de su población y su dispersión»). Es decir, más que de elementos de definición cultural que reclaman protección y defensa, se trata de rémoras históricas que reclaman solución y cuestiones de hecho que mediatizan el tipo de acciones necesarias para solucionarlas.

La regulación de las competencias

En materia de competencias, la propuesta de reforma del Estatuto de Extremadura no ha optado por la metodología de incluir submaterias o perfiles que precisen y detallen los actuales títulos competenciales incluidos en los estatutos, como han hecho los Estatutos de Cataluña y Andalucía, sino que, al igual que los Estatutos de Valencia, Islas Baleares, Aragón y Castilla y León, ha preferido mantener la división de la regulación competencial en materias exclusivas, compartidas y de ejecución, precisando para cada bloque las facultades que asume la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Por ello, y dada la desigualdad competencial a la que puede dar lugar, la propuesta de reforma sí ha previsto algunas de las soluciones que han adoptado otros estatutos: en concreto, una cláusula general de nivelación competencial en el art. 14 de la propuesta de reforma. El artículo no contempla el automatismo que se desprende del apartado primero de la Claúsula Adicional 2ª del Estatuto valenciano, sino que se trata de un mandato a las instituciones extremeñas para que adopten «las iniciativas que procedan para reformar este Estatuto o solicitar al Estado la ampliación de competencias. También, una cláusula de cierre,[9] contenida en el art. 13 de la propuesta de reforma, que en su apartado uno establece que además de las facultades expresamente contempladas, «corresponden a la Comunidad Autónoma todas aquellas funciones que resulten inherentes a su plenos ejercicio», en concreto la gestión del demanio especial afectado y la declaración de utilidad pública o interés social a efectos expropiatorios (apartado 1), así como «el ejercicio de las actividades de policía, de servicio público y de fomento» con capacidad para regular la concesión de subvenciones con cargo a fondos públicos (apartado 2).

Respecto a las competencias exclusivas, reguladas en el art. 9 de la propuesta de reforma, no se ha incluido ninguna referencia a la integralidad de las facultades que corresponden a la Comunidad extremeña,[10] como ocurre en otros estatutos de autonomía, mayormente porque tampoco se ha producido una depuración exhaustiva de las competencias que son exclusivas en sentido estricto sin que quepa

9. Similar a las contenidas en los arts. 85.1 del Estatuto de Andalucía, 38 del Estatuto de Baleares, 80.1 de Aragón o 46 de la Comunidad valenciana.

10. El art. 9.2 de la propuesta de reforma reza: «En estas materias, corresponde a la Comunidad Autónoma la función legislativa, la potestad reglamentaria y, en ejercicio de la función ejecutiva, la adopción de cuantas medidas, decisiones y actos procedan».

ningún título competencial del Estado, por lo que no es de excluir que sobre algunas de las materias del art. 9 quepan ciertas intervenciones estatales.

Las competencias compartidas, reguladas en el art. 10, tampoco contemplan condiciones a la legislación básica estatal, como las que han recogido los estatutos de Cataluña, Andalucía y Aragón.

Con relación a las competencias ejecutivas, no se ha incorporado una fórmula similar a la redacción del art. 42.2.3° del Estatuto de Andalucía en el sentido de permitir a la Comunidad extremeña dictar reglamentos de ejecución que completen los reglamentos ejecutivos del Estado. Literalmente, el art. 11.2 de la propuesta de reforma parece excluirlo, toda vez que reza: «En estas materias (las competencias de ejecución) corresponden a la Comunidad Autónoma la potestad reglamentaria organizativa y la adopción de planes, programas, medidas, decisiones y actos».

Desde el punto de vista del contenido, la propuesta de reforma contiene novedades que merecen una breve reseña. En materia de competencias exclusivas, se incluyen materias que no estaban contempladas por el Estatuto de 1983, como la cooperación transfronteriza e internacional para el desarrollo (art. 9.1. numeral 6°); el fomento de todas las modalidades de economía social (numeral 17°); el régimen de las tecnologías de la información y la comunicación (numeral 23°); políticas de igualdad de género (numeral 29°, que en el Estatuto de 1983 estaba incluida únicamente en una directriz material); protección a la familia e instrumentos de mediación familiar (numeral 30°); normas de calidad e innovación tecnológica en la edificación (numeral 31°); normas adicionales de garantía en la calidad del suministro eléctrico e instalaciones radiactivas (numeral 37°); seguridad pública, en especial la creación de un cuerpo de policía autonómica propia o la adscripción permanente o la colaboración temporal de unidades del Cuerpo Nacional de Policía en los términos previstos en la legislación estatal (numeral 42°) y el fomento, protección y promoción de las producciones artísticas y literarias (numeral 50°).

En otros casos se ha procedido a regular con un carácter más específico y desarrollado, competencias que ya estaban asumidas como específicas en el art. 7 del Estatuto de 1983, como es el caso de los siguientes numerales del art. 9.1. de la propuesta de reforma: 5° (normas procesales y especialidades del procedimiento administrativo); 16° (comercio interior, que refunde los numerales 9° y 33° del art. 7.1 del Estatuto de 1983); 19° (turismo); 27° (acción social) y 36° (agua).

También existen previsiones de participación de la Comunidad de Extremadura en el ejercicio de competencias generales. De manera general, el art. 13.3 de la propuesta de reforma establece que la Comunidad extremeña «participará necesariamente en el ejercicio de competencias estatales que condicionen las competencias autonómicas o afecten a los recursos naturales o riquezas regionales». De forma específica, el art. 9.1 contiene las siguientes regulaciones: el numeral 36° establece la «participación, en la forma que determine la legislación del Estado, en la gestión de las aguas pertenecientes a cuencas intercomunitarias que se encuentren o afecten al territorio de Extremadura»; el numeral 37° establece la «participación en los organismos estatales reguladores del sector energético, en

los términos que establezca la legislación del Estado»; el numeral 39°, establece la participación en la planificación y, en su caso, ejecución y gestión de las infraestructuras viarias y de comunicaciones de titularidad estatal en la Comunidad Autónoma.

Por último, cabe señalar la inclusión en el art. 9.1 como exclusivas de competencias que en el Estatuto de 1983 se incluían en la enumeración de las competencias compartidas del art. 8. En concreto: las competencias en materia de consumo (numeral 18°); sanidad y salud pública (numeral 24°); la ordenación farmacéutica (numeral 25°); la protección medioambiental (numeral 33°) y el régimen y convocatoria de consultas populares no vinculantes distintas del referéndum (numeral 51°).

En materia de competencias compartidas, contempladas en el art. 10.1 de la propuesta de reforma, cabe señalar una regulación más específica y detallada de las competencias en educación (numeral 4°) y, muy particularmente, en universidades públicas y privadas (numeral 5°), así como del régimen de los medios de comunicación (numeral 8°) del actual art. 8.10°.

En cuanto a las competencias de ejecución del art. 11.1 de la propuesta de reforma, se incluyen novedades que no están en el actual art. 9: el sistema penitenciario (numeral 1°); nombramientos de fedatarios públicos y registros (numeral 2°); defensa de la competencia en el ámbito del mercado extremeño (numeral 12°) y participación en la fijación de las necesidades del mercado laboral que determinan la concesión de las autorizaciones de trabajo de los extranjeros (numeral 13°).

Finalmente, como novedad también cabe señalar el art. 12 de la propuesta de Estatuto que establece las competencias de la Comunidad de Extremadura en el desarrollo y ejecución de las normas supranacionales, con referencia específica a la Unión Europea en su apartado 1 y al resto de tratados y convenios internacionales en el aparatado 2.

La regulación de las instituciones autónomas

La parte orgánica se encuentra regulada en el Título II de la propuesta de reforma («De las Instituciones de Extremadura»), que cuenta con cinco Capítulos, dedicados respectivamente a la Asamblea de Extremadura (arts. 16 a 23), el Presidente de Extremadura (arts. 24 a 30), La Junta de Extremadura y la Administración (arts. 31 a 39), el ejercicio y control de los poderes de la Comunidad (arts. 40 a 44) y otras instituciones estatutarias (art. 45 –Consejo consultivo–, art. 46 –Consejo de Cuentas–, art. 47 –Consejo Económico y Social– y art. 48 –Personero del Común–). También en el Título III («Del Poder Judicial en Extremadura», arts. 49 a 52). Cabe señalar algunas novedades y la solución de algunas importantes lagunas del Estatuto anterior.

Dentro del poder legislativo autónomo, son dos los elementos que llaman la atención: por una parte, el art. 19.4 del proyecto de reforma eleva la mayoría para aprobar la ley electoral de absoluta (art. 21.1 del Estatuto de 1983) a tres quintos de los diputados de la asamblea. Por otra parte, respecto a la iniciativa legislativa, el art. 23.3 reconoce la iniciativa de las entidades locales en materias de competen-

cia de la Comunidad Autónoma, remitiendo a una ley que deberá ser aprobada por mayoría absoluta la fijación de las condiciones de número y población; respecto a la iniciativa legislativa popular, el art. 23.4 de la propuesta remite a una ley aprobada por mayoría absoluta de la Asamblea, si bien determina que el número mínimo de firmas del censo electoral autonómico que avalen la propuesta deberá ser de 45.000. El Estatuto vigente, en su art. 23.2, establecía un 5% del censo electoral, que se corresponde con 44.676 votantes, conforme a los datos de electores residentes en España del censo electoral de las últimas elecciones autonómicas.

Respecto a la regulación del Presidente de Extremadura, cabe resaltar, por un lado, la introducción en la propuesta de reforma de las atribuciones del Presidente (art. 26), a diferencia del Estatuto vigente, que en su art. 32.1 remitía a una ley de la asamblea. Entre las atribuciones de la Junta de Extremadura, el art. 33 de la propuesta incluye la posibilidad de dictar decretos leyes, para los que se prevén ciertos límites materiales como la «extraordinaria y urgente necesidad» (apartado 1) y la exclusión de «las materias específicas de las leyes de presupuestos o las materias objeto de leyes para las que se requiera mayoría cualificada».[11] Entendemos que hay que considerar como un límite ulterior el conjunto de materias para cuya aprobación el Estatuto reclama expresamente «ley de la asamblea», ya que, en caso contrario, la transferencia de competencias y funciones autonómicas a los municipios podría hacerse por decreto-ley.

Resulta también novedoso la previsión del art. 44 de la propuesta de reforma de la posibilidad de consultar al Consejo Consultivo los conflictos de competencias entre la Junta de Extremadura, por vía de su Presidente, y la Asamblea, así como la posibilidad de que el Presidente de la Junta le consulte la conformidad con la Constitución y el Estatuto de las leyes de la Asamblea.

Por último, cabe señalar la creación de nuevas instituciones autónomas: El consejo de cuentas (art. 46) no es propiamente un órgano nuevo, toda vez que el art. 53 del Estatuto de 1983 (en redacción dada por la reforma de 1999) establece que una ley de la asamblea regulará un órgano de control económico y presupuestario de las instituciones. Sin embargo, este órgano nunca llegó a crearse, aunque actualmente existe un anteproyecto de ley elaborado por la Consejería de Administración Pública y Hacienda; el Personero del Común (art. 48), como comisionado de la Asamblea «con funciones similares a las del Defensor del Pueblo»; el Consejo de Justicia de Extremadura (art. 52), que se conceptúa como órgano de participación institucional de la Comunidad Autónoma en el gobierno y administración de la justicia en la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que disponga la Ley Orgánica del Poder Judicial. La única competencia que le reconoce la propuesta de reforma es la de ser oído por el Consejo General del Poder Judicial a la hora de proponer el presidente del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura (art. 51.1).

11. Estas materias son: escudo e himno, ley electoral, la que regule las condiciones para el ejercicio de la iniciativa legislativa de las entidades locales, al ley de iniciativa legislativa popular, las leyes del consejo consultivo y del consejo de cuestas (aunque, no la que regule el consejo económico y social ni el personero del común), las leyes de creación fusión, segregación y supresión de municipios, la que regule las materias y funciones autonómicas susceptibles de gestión municipal, la que regule las comarcas, la coordinación de las diputaciones provinciales y la reforma del Estatuto

También se crean nuevas instituciones fuera de los títulos específicamente orgánicos, como es el caso del órgano para conocer de las reclamaciones económico-administrativas frente a actos en aplicación de los tributos y otros actos de contenido económico, que se establece en el art. 83 de la propuesta de reforma, en línea con el art. 20.1 LOFCA en la redacción establecida por Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre. El Consejo de lo audiovisual, que en otras comunidades ha encontrado acomodo estatutario, queda fuera de la regulación de la propuesta de reforma del Estatuto de Extremadura.

Debe igualmente señalarse la sustitución, prevista por el apartado 2 de la Disposición Adicional 4ª, de la Comisión Mixta de Transferencias por la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales, regulada en el art. 90 de la propuesta como órgano bilateral de relación entre el Estado y la Comunidad extremeña en el ámbito financiero.

Organización territorial

La propuesta de reforma del Estatuto de Extremadura continúa la línea de otras reformas estatutarias que han incluido un título propio referido a los entes locales en la norma institucional básica.

Desde el punto de vista institucional, la propuesta de reforma reconoce que el municipio es la «entidad territorial básica de Extremadura e instrumento esencial de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos» (art. 54.1), al tiempo que reconoce otras entidades locales como la comarca (art. 57), entidades locales menores, áreas metropolitanas, mancomunidades, consorcios y otras agrupaciones voluntarias con autonomía administrativa y personalidad jurídica, que deberán regularse por ley (art. 58). La propuesta de reforma también reconoce expresamente la interlocución institucional de la Federación Extremeña de Municipios y Provincias (art. 59.5), excluyendo la creación de un órgano específico como el Consejo de Gobiernos locales del art. 85 del Estatuto catalán.

Igualmente se prevé una reestructuración de la descentralización local a través de un conjunto de leyes de la asamblea cuya aprobación manda el Estatuto. No se establece un listado de competencias municipales, como hacen los arts. 92 del Estatuto andaluz o 84.2 del Estatuto catalán, sino que una ley de la Asamblea aprobada por mayoría absoluta establecerá las materias y funciones de competencia autonómica susceptibles de ser gestionadas por los municipios (art. 55, similar al art. 93 del Estatuto andaluz). Sin embargo, la transferencia o delegación, así como la participación municipal en la «gestión ordinaria» de competencias autonómicas, se realizará por ley aprobada por mayoría simple.

También se fijan garantías de financiación de las Haciendas locales en línea con la reforma del art. 6.3 de la LOFCA por Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre,[12]

12. «Tres. Los tributos que establezcan las Comunidades Autónomas no podrán recaer sobre hechos imponibles gravados por los tributos locales. Las Comunidades Autónomas podrán establecer y gestionar tributos sobre las materias que la legislación de Régimen Local reserve a las Corporaciones Locales. En todo caso, deberán establecerse las medidas de compensación o coordinación adecuadas a favor de aquellas Corporaciones, de modo que los in-

estableciéndose garantías de compensación frente a la merma en los ingresos tributarios de los municipios por medidas o reformas autonómicas que afecten a los tributos de percepción municipal (art. 60.3). En su apartado 2, el art. 60 de la propuesta de reforma, también prevé la creación de un fondo para la financiación municipal con fines solidarios, dotado a partir de los ingresos tributarios de la Comunidad y que se distribuirá entre los municipios teniendo en cuenta, entre otros factores, la población, las necesidades de gasto y la capacidad fiscal.

Relaciones institucionales

Al igual que otras reformas estatutarias, la propuesta de reforma del Estatuto de Extremadura contiene una regulación más profunda, completa y acabada de las relaciones de la Comunidad extremeña con el Estado, con las otras comunidades autónomas y con entidades supranacionales o extranjeras en el ejercicio de sus competencias. Dentro del Título V de la propuesta pueden establecerse las siguientes líneas de regulación:

En primer lugar, la participación en las instituciones y procedimientos estatales que afecten a las competencias e intereses de Extremadura (art. 63.1), con la capacidad para designar representantes en los órganos de gestión, control y administración de empresas públicas, instituciones y entidades estatales que tengan su sede o desarrollen su actividad en Extremadura.

En segundo lugar, la creación de órganos de colaboración y de relación específicos con el Estado (art. 62.3), particularmente la Comisión de Cooperación bilateral (art. 64), concebida como el «marco general y permanente de relación entre los gobiernos de Extremadura y el Estado».

En tercer lugar, la posibilidad de realizar convenios y acuerdos de cooperación con otras comunidades autónomas en materias de su competencia, que implica el reconocimiento de las potestades reglamentaria conexa y de autoorganización para la creación o modificación de los órganos administrativos vinculados al contenido del convenio (art. 65.1).

En cuarto lugar, la representación y participación en la Unión Europea: el art. 70 de la propuesta de reforma reconoce deberes de información por parte del Estado; la participación de Extremadura en la formación de las decisiones del Estado; la posibilidad de formar parte de las delegaciones españolas y de intervenir en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, así como la relación directa con las instituciones comunitarias a través de una oficina permanente.

En quinto lugar, la cooperación con Portugal (art. 71), que incluye la creación de un órgano específico encargado de estas relaciones y el reconocimiento de las competencias de planificación, negociación y ejecución tanto de acciones y programas compartidos con entidades portuguesas como de una política propia de cooperación transfronteriza.

---

gresos de tales Corporaciones Locales no se vean mermados ni reducidos tampoco en sus posibilidades de crecimiento futuro».

Economía y hacienda

El Título VI de la propuesta de reforma del Estatuto de Extremadura es otro de los ámbitos en el que se han introducido importantes modificaciones con relación al texto vigente, particularmente en lo que se refiere al aseguramiento de recursos que garanticen la suficiencia financiera, la toma en consideración de las particularidades de Extremadura a la hora de garantizar un nivel equivalente de financiación de los servicios públicos[13] y la referencia al pago de la denominada «deuda histórica», en la línea del Estatuto andaluz. En términos generales, la parte dedicada a la financiación recoge el contenido del Acuerdo 6/2009, de 15 de julio, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, sobre cuya base se procedió a reformar la LOFCA mediante Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre.

El Título VI se divide en tres capítulos, dedicados respectivamente a la Economía de Extremadura, la hacienda pública autonómica (estructurado en tres secciones sobre presupuesto y gasto público, recursos financieros y patrimonio y crédito público) y las relaciones con la hacienda del Estado.

El marco general del sistema de financiación está presidido por el principio de suficiencia financiera establecido en el art. 80.1 de la propuesta de reforma. Sin embargo, es el Capítulo III («De las relaciones con la hacienda del Estado»), el que recoge las novedades más llamativas.

En primer lugar, el art. 86, entre los principios generales de financiación autonómica, establece el principio de «sustancial igualdad» en la financiación de la prestación de servicios y el ejercicio de competencias entre comunidades autónomas, a lo que añade: «sin que las diferentes formulaciones estatutarias puedan significar perjuicios para la región» (apartado 2). Esta regulación parece ir más allá de la idea de «nivel base equivalente de financiación de los servicios fundamentales» del art. 2.1.c) LOFCA en su redacción establecida por Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre. Efectivamente: la «igualdad sustancial» que reclama el art. 86.2 de la propuesta, parece ser una obligación de resultado en la efectiva financiación de las competencias y los servicios, mientras que el «nivel base equivalente» de la LOFCA, parece ser una obligación de financiación inicial, en la que caben resultados dinámicos que no necesariamente signifiquen niveles de igualdad sustancial en la asignación de recursos. Por otro lado, el objeto de la regulación de uno y otra artículo también es diferente, toda vez que el «nivel base equivalente» de la LOFCA se refiere únicamente a los servicios públicos fundamentales, mientras que la «sustancial igualdad» en la financiación de la propuesta de reforma del Estatuto extremeño, se aplica a los «servicios» y «competencias» sin ulterior especificación.

Respecto al inciso final del art. 86.2 de la propuesta, cabe preguntarse a qué perjuicios derivados de las diferentes formulaciones estatutarias se refiere y, consecuentemente, qué eficacia jurídica tiene semejante formulación estatutaria. El perjuicio puede entenderse en el sentido de proteger a Extremadura frente a una disminución en la participación en los ingresos del Estado provocada por las exigencias de financiación contenidas en otras reformas estatutarias. Aunque tam-

13. Como establece el art. 2.1.c) LOFCA, según la redacción otorgada por Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre.

bién puede interpretarse como perjuicio el incumplimiento de las expectativas de aumento progresivo de la financiación (particularmente, como veremos, en lo relativo a la llamada «deuda histórica»), para atender necesidades de financiación de otros territorios. En uno y otro caso, la fijación de los niveles de participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado, y su eventual aumento, no es objeto de competencia autonómica, sino estatal a través de la ley orgánica a que se refiera el art. 157.3 CE, por lo que, en principio, la eficacia jurídica de la disposición no podría ir más allá de ser un mandato a los poderes públicos extremeños para que velen por las necesidades financieras de la región en los órganos en que se negocia el sistema de financiación. Por otra parte, «perjuicios» puede entenderse como la consecuencia negativa de los «privilegios económicos y sociales» que no puede implicar el sistema de financiación, conforme al art. 2.1.a) LOFCA. De esta suerte, podría interpretarse que la propuesta de reforma del Estatuto considera que determinadas formulaciones estatutarias en materia de financiación, suponen perjuicios para Extremadura, en tanto que significan situaciones de privilegio económico y social de unas regiones sobre otras.

El art. 86.3 de la propuesta establece la revisión quinquenal del sistema de financiación, al tiempo que el art. 88, en términos de lealtad institucional, regula la valoración periódica de las normas y medidas adoptadas por el Estado sobre la hacienda de Extremadura y de las aprobadas por Extremadura sobre la hacienda estatal, en línea con lo establecido por el art. 2.1.g) LOFCA.

El art. 86.5 establece una serie de «variables más relevantes» para determinar las necesidades de gasto de Extremadura, destinadas fundamentalmente a compensar un eventual sistema de financiación basado esencialmente en el dato poblacional. Estas variables son: la superficie regional en relación con la nacional, la baja densidad de población, el envejecimiento, el menor nivel de renta, la población en situación de exclusión o pobreza, el peso del mundo rural y la distancia y tiempo de acceso de los ciudadanos a los servicios públicos, algunas de las cuales se reiteran en la Disposición Adicional 2ª de la propuesta a la hora de determinar las inversiones anuales ordinarias del Estado en infraestructuras en Extremadura. Tales variables, en ciertos casos, ya se habían establecido como «elementos diferenciales» de Extremadura en el art. 1.4 de la propuesta, como es la baja densidad poblacional, su dispersión o la dificultad relativa de acceso a los servicios y equipamientos generales.

Algunas de estas variables inciden en el menor nivel de desarrollo relativo de la Comunidad extremeña respecto al resto de comunidades, para cuya corrección se habilitan dos tipos de complementos financieros: por un lado la financiación de nivelación (art. 87) y la participación de Extremadura en los ingresos del Estado no cedidos, a través del Fondo de Suficiencia (art. 86.4); y, por otro, el pago de la denominada «deuda histórica».

Se entiende por «deuda histórica» la «desigualdad en las dotaciones iniciales de capital público de la Comunidad Autónoma de Extremadura frente al conjunto del Estado y las circunstancias socioeconómicas históricas a las que alude el artículo 1.4», que reclaman una serie de asignaciones extraordinarias de inversión con un doble objetivo: compensar la pérdida de oportunidades e igualar la situación de los servicios en Extremadura con el nivel medio español (Disposi-

ción Adicional 1ª, apartado 1, de la propuesta de reforma). El importe total de tales asignaciones deberá calcularse por la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales en el primer año de su constitución, teniendo en cuenta la proporción de la extensión territorial de la región respecto a la del conjunto del país, importe que habrá de transferirse a la hacienda regional en el plazo de tres años (apartado 2). Igualmente se prevé una inversión complementaria anual del Estado equivalente al 1 % del PIB regional, hasta tanto el producto interior bruto por habitante de Extremadura se equipare con el nacional.

La Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales del art. 90 de la propuesta, órgano bilateral y paritario de relaciones Estado-Extremadura en el ámbito financiero, está llamada a sustituir a la actual Comisión Mixta de Transferencias en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la reforma estatutaria (art. 90.4). Antes de su disolución, la Comisión Mixta de Transferencias deberá realizar un inventario de los bienes y derechos del Estado que deberán ser objeto de traspaso a la Comunidad de Extremadura, concretando los servicios y funcionarios que deberán traspasarse (Disposición Adicional 4ª, apartado 1).

Procedimiento de Reforma

La novedad más relevante a este respecto es la posibilidad de ratificación de la reforma por referéndum, si así lo acuerda la Asamblea con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros. A estos efectos, la ley orgánica de las Cortes Generales que apruebe la reforma, incluirá la autorización del Estado para que la Junta de Extremadura pueda convocar el correspondiente referéndum de ratificación, en un plazo de seis meses desde la votación final en las Cortes Generales, conforme establece el art. 91.2.e) de la propuesta de reforma.

Actividad legislativa

Rasgos generales de la actividad legislativa

La actividad legislativa de la Comunidad Autónoma de Extremadura sigue reproduciendo las características que ya se han mencionado repetidamente en entregas anteriores. En primer lugar, desde un punto de vista cuantitativo, se trata de una baja producción legislativa: 7 leyes, a la que podríamos añadir la Ley de creación del Consejo Social de la Universidad de Extremadura que, aunque se ha publicado como Ley 1/2010, de 7 de enero (y su análisis será por tanto objeto del próximo informe), su tramitación y votación se produjeron durante el año 2009.

En segundo lugar, excepto la Ley 6/2009, de 17 de diciembre, del Estatuto de los extremeños en el exterior, ninguna de ellas es una norma innovadora del ordenamiento jurídico, sino que se trata de leyes de carácter organizativo (Leyes 3 y 4/2002, de 22 de junio), de régimen transitorio y de autorización a la Administraciones Públicas (Ley 5/2009, de 25 de noviembre), de reforma puntual (Ley 7/2009, de 17 de diciembre) o de contenido económico-financiero, una de ellas de dotación de un fondo con carácter temporal y extraordinario (Ley 2/2009, de

2 de marzo). Se trata por tanto de leyes de poco o nulo contenido sustantivo y de muy baja relevancia política.

En tercer lugar, como ya resulta ocioso señalar, de las 7 leyes aprobadas, 6 provienen de la iniciativa legislativa del gobierno, y únicamente la Ley 2/2009, de 2 de marzo, para la puesta en marcha de un Plan Extraordinario de Apoyo al Empleo Local, proviene de una proposición de ley conjunta de los dos grupos parlamentarios con representación en la Asamblea de Extremadura.

Por el contrario, sí resulta novedoso que todas las leyes aprobadas en este segundo año de la VII Legislatura, excepto la Ley de Presupuestos, han sido aprobadas por unanimidad de los votos de la Asamblea, tras la adopción de acuerdos para la inclusión de enmiendas del Grupo Popular y todas, excepto la ya mencionada, han sido tramitadas por el procedimiento de lectura única. Ni siquiera se han presentado proposiciones de ley por parte de la oposición durante el año 2009 por lo que, en materia legislativa, la propia minoría parlamentaria vive a remolque de la indicativa política del poder ejecutivo y no muestra una capacidad de proposición alternativa que genere una agenda de debate distinta a la de la mayoría.

Señalar, por último, la presentación en 2009 de una iniciativa legislativa popular para el establecimiento y regulación de una red de apoyo a la mujer embarazada, que se encuentra en tramitación.

Leyes fiscales, financieras y presupuestarias

La Ley 8/2009, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2010 supone una reducción del gasto público previsto de un 2,6% (3,3% excluido el servicio de la deuda), respecto al ejercicio de 2009. Esta reducción se debe a un descenso del 7,6% en los ingresos no financieros, descenso que intenta mitigarse con el recurso al endeudamiento y a través de un aumento del Impuesto sobre instalaciones que incidan sobre el medio ambiente, con el que se pretende recaudar 45,7 millones de euros, un 66,1% más que durante el año anterior, con una incidencia proporcionalmente mayor en las empresas que produzcan energía eléctrica de origen termonuclear, singularmente las tres empresas que participan en la Central de Almaraz (Endesa, Iberdrola y Unión Fenosa). La deuda regional, dentro de los márgenes establecidos por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de 7 de octubre de 2009, aumentará en 327, 3 millones de euros, lo que supone un 128,3% y alcanza el tope del 2,5% del PIB, con un 0,25% adicional para inversiones productivas. Actualmente la deuda pública supone el 2,6% de las cuentas públicas (107,7 millones de euros).

Los gastos corrientes bajan hasta 548,1 millones de euros, un descenso del 5,3 %, afectando las reducciones fundamentalmente a las partidas en publicidad y promoción, publicaciones, estudios y trabajos técnicos, atenciones protocolarias y representativas e indemnizaciones por razón de servicio.

Los gastos de personal se sitúan en 1970,6 millones de euros, un 0,4% menos que en 2009, pese a que se recoge un incremento retributivo del 0,3%. Estos gastos se reducen mediante la no dotación de determinadas plazas vacantes y la suspensión, por segundo año consecutivo, de los anticipos reintegrables.

Vivienda

La Ley 7/2009, de 17 de diciembre, sobre enajenación de viviendas de la Comunidad Autónoma de Extremadura tiene por objeto establecer el régimen jurídico de la venta a sus inquilinos de las viviendas de promoción pública que, con el carácter de bienes de dominio privado, se integran en el patrimonio de la Comunidad Autónoma de Extremadura, y están cedidas en arrendamiento a sus adjudicatarios. El presente texto sustituye a la Ley 2/1993, de 13 de diciembre, sustitución que ha venido motivada fundamentalmente por el fracaso de la antigua norma a la hora de establecer líneas de financiación específicas para la adquisición de los inmuebles y por la necesidad de adaptar el marco jurídico a las exigencias del Título III («Régimen de los bienes del patrimonio») de la Ley 2/2008, de 16 de junio, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Extremeños en el exterior

La Ley 6/2009, de 17 de diciembre, del Estatuto de los extremeños en el exterior pretende dar cumplimiento al mandato a los poderes públicos contenido en el art. 6.2.i) del actual Estatuto de Autonomía (desaparecido de la propuesta de reforma que se está tramitando en el Congreso de los Diputados) que, entre sus objetivos básicos, establece la creación de las condiciones que faciliten el regreso de los extremeños emigrantes a su tierra de origen. La norma presente sustituye a la Ley 3/1986, de 24 de mayo, de Extremeñidad, respecto de la que supone un avance significativo, pues si el contenido fundamental de la Ley de 1986 consistía en organizar comunidades de extremeños en el exterior, darles un estatuto jurídico y fomentar sus vínculos con Extremadura, en el texto actual, además, se contemplan medidas concretas destinadas al fomento del retorno, particularmente la igualdad de condiciones entre los emigrantes retornados y los residentes en Extremadura a la hora de acceder a beneficios sociales como las viviendas protegidas, la educación o ciertas subvenciones y ayudas públicas.

Transporte de viajeros por carretera

La Ley 5/2009, de 25 de noviembre, de medidas urgentes en materia de transporte público regular, permanente y de uso general de viajeros por carretera, pretende unificar en el tiempo (año 2018) la finalización de las concesiones administrativas de transporte colectivo de naturaleza regular, permanente y de uso general de viajeros, cuya titularidad corresponde a la Comunidad Autónoma, con el fin de diseñar en el futuro un nuevo mapa concesional, al tiempo que regula el derecho de preferencia de estas empresas en la contratación de transportes de uso especial y el régimen especial de transporte a la demanda, para intentar garantizar un servicio adecuado en zonas despobladas.

Estadística

La Ley 3/2009, de 22 de junio, de creación del Instituto de Estadística de Extremadura, tiene por objeto la configuración como organismo autónomo del Órgano estadístico de la Junta de Extremadura, bajo la denominación de Instituto de Estadística de Extremadura. Este Organismo estadístico estaba previsto en el Capítulo II del Título II de la Ley 4/2003, de 20 de marzo, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Extremadura. La configuración del Instituto como organismo autónomo sigue la práctica de otras comunidades autónomas y pretende de este modo adaptarse a lo establecido en la Recomendación de la Comisión Europea de 25 de mayo de 2005, sobre independencia y responsabilidad de las autoridades estadísticas nacionales y comunitarias.

Ley 4/2009, de 22 de junio, de creación del Plan de Estadística de Extremadura tiene por objeto la aprobación del Primer Plan de Estadística de Extremadura 2009-2012. En el Capítulo III, del Título I de la Ley 4/2003, de 20 de marzo, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Extremadura, dedicado a la planificación de la actividad estadística, se recoge el Plan de Estadística como el instrumento de ordenación, planificación y sistematización de la actividad estadística de interés para Extremadura, que deberá ser aprobado por ley de la Asamblea, tendrá vigencia cuatrienal y cuyo contenido se regula en el art. 19.2.

Empleo

La Ley 2/2009, de 2 de marzo, para la puesta en marcha de un Plan Extraordinario de Apoyo al Empleo Local tiene por objeto dotar un fondo de 48 millones de euros, 24 de los cuales corresponden a la Junta de Extremadura, y los 24 restantes a las Diputaciones de Cáceres y Badajoz, Caja de Ahorros de Extremadura, Caja de Ahorros de Badajoz, Caja Rural de Extremadura y Caja Rural de Almendralejo, en virtud de los correspondientes convenios de colaboración, destinado a financiar la contratación de personas desempleadas para la ejecución de servicios públicos de competencia municipal (arts. 1 y 2) que deberán finalizar, como máximo, el 30 de junio de 2010 (art. 3).

Colegios profesionales

La Ley 1/2009, de 18 de febrero, de creación del Colegio Profesional de Educadoras y Educadores Sociales de Extremadura culmina el proceso iniciado el 22 de febrero de 2001 ante la Dirección General de Protección Civil, Interior y Espectáculos Públicos en que se manifestó la voluntad de crear una organización colegial.

Actividad reglamentaria

Caracterización general de la actividad reglamentaria

La actividad reglamentaria sigue las líneas a las que ya hicimos referencia en la entrega anterior: el alto número tanto de reglamentos organizativos, que con-

tinúan la reestructuración del aparato administrativo de la Junta de Extremadura iniciada en la VII Legislatura con la Ley 1/2008, de 22 de mayo, como de decretos que regulan bases y normas para la concesión de subvenciones, ayudas e incentivos, dentro de un cuadro macroeconómico recesivo que intenta suplir a través de la inyección pública de dinero, la contracción de la demanda privada, dentro de la autorización de aumento del déficit establecida por Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 8 de octubre de 2008.

En total se han dictado 303 disposiciones reglamentarias, de las que 56 son disposiciones administrativas (19 relativas a nombramientos y ceses), 20 corresponden a reglamentos de carácter general, 51 a medidas de carácter expropiatorio, 13 decretos establecen ciclos formativos de grado medio y superior y 117 corresponden a programas de becas, subvenciones, ayudas e incentivos de muy diversa índole.

Regulación de órganos administrativos

El proceso de reestructuración orgánica de la Junta de Extremadura que se abordó desde el inicio de la VII Legislatura con la Ley 1/2008, de 22 de mayo, de creación de Entidades Públicas de la Junta de Extremadura y sus reglamentos de aplicación y desarrollo, continua durante el año 2009: El Decreto 27/2009, de 27 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Igualdad y Empleo de la Junta de Extremadura viene motivado por el Decreto 26/2009, de 27 de febrero, por el que se aprueban los estatutos del Servicio Extremeño Público de Empleo (SEXPE), que modifica la organización del servicio dentro de la estructura orgánica de la Consejería.

Por su parte, el Decreto 167/2009, de 24 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Administración Pública y Hacienda, se dirige a la adaptación de las competencias en materia de espectáculos públicos de las Direcciones Territoriales al decreto 194/2008, de 26 de septiembre.

Más interés reviste el Decreto 99/2009, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma de Extremadura, que supone una reforma integral de la organización y funcionamiento de los servicios jurídicos de la Junta que hasta el momento estaban regulados por 46/1989, de 6 de junio.

Entre las normas de creación de nuevos organismos administrativos, o de aprobación de estatutos de las creadas por ley de la Asamblea, se encuentran:

Los Decretos 65/2009, de 27 de marzo, por el que se aprueban los estatutos del Ente Público Extremeño de Servicios Educativos Complementarios y 220/2009, de 16 de octubre, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia Extremeña de Evaluación Educativa, ambos entes previstos en el Título III de la citada Ley 1/2008.

El Decreto 222/2009, de 23 de octubre, por el que se aprueban los Estatutos del Instituto de Estadística de Extremadura, de dicta en desarrollo de lo previsto en el art. 9 de la Ley 3/2009, de 22 de junio, de creación del Instituto de Estadís-

tica de Extremadura. Igualmente relacionado con ello, se encuentra el Decreto 190/2009, de 14 de agosto, por el que se aprueba el Programa Anual de Estadística de Extremadura para el año 2009, ejecutivo del Primer Plan de Estadística de Extremadura, aprobado por Ley 4/2009, de 22 de junio.

Deben también señalarse los decretos de creación de entes colegiados de carácter consultivo, destinados a la participación social en distintos ámbitos de la política pública: Decreto 81/2009, de 7 de abril, por el que se crea el Consejo Asesor del Agua de Extremadura (CONAEX) y se regulan su estructura y funcionamiento; Decreto 146/2009, de 19 de junio, por el que se crea el Observatorio de la Juventud de Extremadura; Decreto 196/2009, de 28 de agosto, por el que se regula el Consejo Asesor de Cooperación para el Desarrollo; y Decreto 246/2009, de 27 de noviembre, por el que se determina la composición, las funciones y las normas de funcionamiento del Consejo Extremeño del Trabajo Autónomo, adscrito a la Consejería de Igualdad y Empleo.

Resulta de interés el Decreto 257/2009, de 18 de diciembre, por el que se implanta un Sistema de Registro Único y se regulan las funciones administrativas del mismo en el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, que se enmarca en el proceso de modernización del funcionamiento administrativo de la Junta iniciado con el Plan de Modernización, Simplificación y Calidad en 2004, que continuó en 2008 con la aprobación del Plan de Impulso de la Mejora Continua y Modernización Tecnológica, por Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura de 22 de febrero de 2008. Este Plan, en su Estrategia 2 (Innovación en Servicios Públicos), Programa 2.7, recoge la creación de un sistema de registro de documentos único para la Junta de Extremadura que facilite la comunicación de asientos registrales entre oficinas.

Por último, hacer referencia al Decreto 218/2009, de 9 de octubre, por el que se aprueban las Normas-Marco de los Policías Locales de Extremadura, motivado por la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de marzo de 2009, que confirma nulidad del Decreto 74/2002. A través del presente Decreto se aprueban de nuevo las normas marco de la Policía Local de Extremadura, incorporando al texto algunas adaptaciones a las modificaciones legislativas producidas con posterioridad a la aprobación de la anterior norma reglamentar.

Dependencia

Dentro del proceso de progresiva implementación autonómica de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, cabe mencionar el Decreto 1/2009, de 9 de enero, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunidad Autónoma de Extremadura. El objeto de la norma es incorporar y desarrollar los criterios básicos establecidos en la Resolución de 23 de mayo de 2007 del Instituto de Mayores y Servicios Sociales (BOE núm. 136 de 7 de junio de 2007), por el que se hizo público el Acuerdo de 22 de enero de 2007 del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia.

Agricultura

Debe destacarse en este punto el Decreto 42/2009, de 6 de marzo, por el que se crea el Comité de Agricultura Ecológica de Extremadura (CAEX), se designa la autoridad de control y certificación para las actividades de producción, elaboración, comercialización e importación de productos ecológicos, se crean los registros y se establecen los instrumentos de fomento, promoción y asesoramiento en materia de producción ecológica en la Comunidad Autónoma de Extremadura, que tiene dos contenidos fundamentales: uno, de carácter orgánico, consistente en la fusión en un ente de nueva planta de las competencias que antes ejercían el Comité Extremeño de Producción Agraria Ecológica (CEPAE) y el Consejo Regulador Agroalimentario Extremeño (CRAEX); otro, por el que se crea un Registro de importadores de productos ecológicos, en línea con lo establecido en el reglamento (CE) 834/2007 del Consejo, sobre producción y etiquetado de los productos ecológicos.

A través del Decreto 170/2009, de 24 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen «Ribera del Guadiana» y de su Consejo Regulador, se sustituye el antiguo Reglamento de 1997 y se adapta su regulación a lo establecido en la Ley 24/2003, de la viña y el vino.

Educación

Entre las normas reglamentarias en el campo de la educación básica y bachillerato, deben destacarse el Decreto 19/2009, de 6 de febrero, por el que se establecen las normas para la aplicación del régimen de conciertos educativos a partir del curso académico 2009/2010, así como el Decreto 20/2009, de 6 de febrero, por el que se modifica el Decreto 42/2007, de 6 de marzo, por el que se regula la admisión del alumnado en los centros docentes públicos y privados concertados, en la Comunidad Autónoma de Extremadura.

En el campo de la educación superior, resaltar el Decreto 214/2009, de 25 de septiembre, por el que se acuerda la implantación de programas oficiales de grado y posgrado conducentes a la obtención de títulos oficiales de Grado y Máster en la Universidad de Extremadura; y el Decreto 129/2009, de 5 de junio, por el que se crea la Escuela Superior de Arte Dramático de Extremadura.

Sanidad

En el ámbito de la sanidad, la medida más relevante es la aprobación del Plan de Salud de Extremadura 2009-2012 en Consejo de Gobierno de 20 de febrero de 2009,[14] que incorpora como ejes prioritarios de intervención el tratamiento de las enfermedades raras, de la violencia de género, prevención y tratamiento de las enfermedades prevalentes, la mejora del estado de salud alimentaria y el consumo saludable.

14. Puede consultarse en http://www.juntaex.es/consejerias/sanidad-dependencia/common/documentos_pdf/plan09-12.pdf.

La mayor parte de las normas aprobadas son de tipo organizativo, bien de creación de entes de carácter consultivo, como es el caso de los Decretos 23/2009, de 13 de febrero, por el que se regula la composición y funcionamiento del Consejo Asesor de Bioética de la Comunidad Autónoma de Extremadura y el 71/2009, de 24 de julio, por el que se crea el Consejo Asesor sobre Enfermedades Raras del Sistema Sanitario Público de Extremadura, consecuencia de la introducción de las enfermedades raras como eje de intervención prioritaria en el Plan de Salud; bien de reforma como el Decreto 240/2009, de 13 de noviembre, por el que se regulan los Consejos de Salud de Zona del Sistema Sanitario Público de Extremadura.

También tiene interés, por cuanto de avance supone para la modernización del sistema administrativo de atención al ciudadano, el Decreto 93/2009, de 24 de abril, por el que se regula la implantación de la receta electrónica en el ámbito del Sistema Sanitario Público de Extremadura, que debe enmarcarse dentro del proyecto de historia única digital de salud del ciudadano y en las actividades desarrolladas por el grupo de trabajo de la receta electrónica del Sistema Nacional de Salud.

Por último, señalar el impulso que supone para la construcción del hospital de Don Benito, la declaración de Proyecto de Interés General aprobada por Decreto 41/2009, de 6 de marzo.

Cultura

En materia de cultura debe destacarse el Decreto 118/2009, de 29 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General del Inventario del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Extremadura, desarrollo reglamentario del Título IV de la Ley 2/2008, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Vivienda y urbanismo

La norma más importante en esta materia es el Decreto 114/2009, de 21 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Vivienda, Rehabilitación y Suelo de Extremadura 2009-2012. Las actuaciones protegidas por el Plan se estructuran en cinco líneas de actuación que engloban quince programas. Como novedades cabe destacar la introducción de ayudas directas al promotor de viviendas protegidas destinadas a venta o alquiler, en forma de subvención a proyectos que obtengan una determinada calificación energética (en este sentido, debe señalarse el Decreto 136/2009, de 12 de junio, por el que se regula la certificación de eficiencia energética de edificios en la Comunidad Autónoma de Extremadura); la reestructuración de los precios máximos de venta, tomando como referencia un precio por metro cuadrado de superficie útil; la introducción de un plan de rehabilitación de cascos urbanos consolidados abierto a la iniciativa privada, con la posibilidad de suscribir acuerdos con los ayuntamientos para la rehabilitación del parque de viviendas de propiedad municipal; y, por último, la existencia de un plan específico que complementa las ayudas estatales para la adquisición y urbanización de suelo para vivienda protegida.

Señalar por último el Decreto 113/2009, de 21 de mayo, por el que se regulan las exigencias básicas que deben reunir las viviendas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura, así como el procedimiento para la concesión y control de la cédula de habitabilidad, que pretende adaptar la normativa al Código Técnico de la Edificación, particularmente en lo relativo al mayor grado de libertad en el diseño que se deja al promotor.

Conflictividad jurídica

En este campo, deben destacarse dos sentencias del TS, así como la puesta en marcha del procedimiento del art. 33.2 LOTC, a efectos del anuncio por parte de la Junta de Extremadura de su intención de interponer recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 6, 7 y 8 del Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y fortalecimiento de los recursos propios de las entidades de crédito.

La Sentencia de 22 de enero de 2009 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) desestima el recurso interpuesto por la Administración General del Estado contra la Sentencia de 30 de marzo de 2004 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Extremadura, desestimatorio a su vez del recurso contencioso-administrativo núm. 963/2001 interpuesto por dicha administración contra el Decreto 21/2001 de 5 de febrero, de valorizaciones fiscales, de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Según el Alto Tribunal, «*es evidente que el* Decreto impugnado no pretendía modificar la base imponible» del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y del impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, sino que «tenía como único objeto orientar a los ciudadanos sobre el valor de los inmuebles en la Comunidad Autónoma».

La Sentencia de 24 de marzo de 2009 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª), que desestima el recurso de casación interpuesto por la Junta de Extremadura contra la Sentencia del TSJ de Extremadura de 26 de abril de 2005, que anula el Decreto 74/2002 de 11 de junio, por el que se aprobaban las normas marco de las Policías Locales de Extremadura. El TS confirma la nulidad del Decreto en base a que la Junta de Extremadura no sometió el proyecto a un segundo examen del Consejo de Estado, después de haber introducido modificaciones esenciales en dicho proyecto, que debieron ser sometidas a nuevo informe del órgano consultivo.

El 24 de septiembre de 2009 la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Extremadura, acordó iniciar negociaciones para resolver las discrepancias manifestadas en relación con los arts. 6, 7 y 8 del Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y fortalecimiento de los recursos propios de las entidades de crédito y designar un grupo de trabajo para proponer la solución que proceda.[15] El Consejo Consultivo de Extremadura, en su dictamen 154/2009 concluyó que los arts. 7 y 8 y las disposiciones adicionales Tercera y Sexta del citado Decreto-ley eran

15. BOE núm. 241, de 6 de octubre de 2009.

contrarios al Estatuto de Autonomía y por tanto inconstitucionales, por cuanto vulneran la competencia exclusiva establecida en el art. 7.1.36 del Estatuto (Cajas de Ahorros e instituciones de crédito cooperativo público y territorial) y su desarrollo legislativo a través de la Ley 1/1994, de 23 de diciembre, de Cajas de Ahorro y la Ley 5/2001, de 10 de mayo, de Crédito Cooperativo.

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 65

Composición a 31 de diciembre de 2007

Grupo Parlamentario Socialista (PSOE-Regionalistas): 38

Grupo Parlamentario Popular (PP-EU): 27

Estructura del Gobierno

A 31 de diciembre de 2009

Presidente: Guillermo Fernández Vara (PSOE)

Vicepresidencia Primera y Portavocía : Dña. Mª Dolores Pallero Espadero (PSOE)

Vicepresidencia Segunda de Asuntos Económicos y Consejería de Economía, Comercio e Innovación: Dña. Mª Dolores Aguilar Seco (PSOE)

Consejería de Administración Pública y Hacienda: D. Ángel Franco Rubio (PSOE)

Consejería de Fomento: D. José Luis Quintana Álvarez (PSOE)

Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente: D. José Luis Navarro Rivera (Independiente)

Consejería de Agricultura y Desarrollo Rural: D. Juan María Vázquez García (PSOE)

Consejería de Igualdad y Empleo: Dña. Pilar Lucio Carrasco (PSOE)

Consejería de Educación: Dña. Eva Mª. Pérez López (PSOE)

Consejería de Sanidad y Dependencia: Dña. María Jesús Mejuto Carril (Independiente)

Consejería de Cultura y Turismo: Dña. Leonor Flores Rabazo (PSOE)

Consejería de los Jóvenes y del Deporte: D. Carlos Javier Rodríguez Jiménez (PSOE)

Tipo de Gobierno

Por apoyo parlamentario: Mayoritario

Partidos y número de diputados que lo apoyan: PSOE-Regionalistas con 38 diputados

Composición del gobierno: Homogéneo (PSOE)

Cambios en el Gobierno

No se han producido

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

No se han producido

Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas

Iniciativas legislativas

Proyectos de ley

7 proyectos de ley presentados en 2009

7 Aprobados

Propuestas de ley

1 Presentada y aprobada en 2009

Iniciativa legislativa popular

1 Presentada en 2009: (En tramitación)

Reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura

1 Presentada en 2009

Iniciativas de orientación

Debates generales

Debate de orientación de la política general de la Junta de Extremadura

Debate monográfico en pleno sobre análisis de la economía en Extremadura, previsiones de cara a los próximos meses y medidas previstas para mejorar la economía de la región.

Comparecencias del Presidente de la Junta de Extremadura

2 a petición propia (2 informadas)

Comparecencias de la Junta de Extremadura

Ante el Pleno:

8 a petición propia

Informadas: 7

En tramitación: 1

10 a petición de los miembros de la Cámara

Informadas: 5

Retiradas: 1

Rechazadas: 3

En tramitación: 4

Ante comisión:

26 a petición propia

Informadas: 22

En tramitación: 4

44 a petición de los miembros de la Cámara

Informadas: 24

Retiradas: 6

Rechazadas: 10

No admitidas: 1

En tramitación: 3

Iniciativas de impulso

46 Propuesta de Impulso ante el Pleno

Aprobadas: 11

Retiradas: 3

Rechazadas: 28

En tramitación: 4

19 Propuestas de Impulso ante Comisión

Aprobadas: 4

Rechazadas: 12

Retiradas: 1

En tramitación: 2

Iniciativas de control

30 Interpelaciones

Sustanciadas: 16

Retiradas: 3

No admitidas: 8

Decaídas: 1

En tramitación: 2

18 Preguntas al Presidente de la Junta de Extremadura (18 con respuesta)

70 Preguntas orales ante el Pleno

Con respuesta: 64

Retiradas: 2

No admitidas: 1

Pendientes: 3

196 preguntas orales ante comisión

Con respuesta: 182

Retiradas: 11

No admitidas: 1

Pendientes : 2

5.427 Preguntas escritas

Con respuesta: 5.421

Pendientes: 5

Retiradas: 1

Declaraciones institucionales

Declaración Institucional de la Asamblea de Extremadura con motivo del Día Internacional de las Mujeres. (06-03-2009)

Declaración institucional de la Asamblea de Extremadura con motivo del Día del Pueblo Gitano. (03-04-2009)

Declaración Institucional de la Asamblea de Extremadura en la conmemoración del XXV Aniversario de la aprobación del Estatuto de Autonomía. (21-05-2009).

Declaración Institucional en homenaje a la figura de Vicente Ferrer. (25-06-2009).

Declaración Institucional con motivo de la conmemoración del «25 Aniversario. Día Internacional para la eliminación de la violencia hacia las mujeres». (25-11-2009)

Declaración Institucional de la Asamblea de Extremadura con motivo del Día Mundial de la Lucha contra el Sida. (01-12-2009).

Reuniones celebradas

24 Junta de portavoces

22 Sesiones plenarias

1 Diputación permanente

113 Comisiones

Reformas del Reglamento

No se han producido

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

Por Decreto del Presidente 1/2009, de 10 de junio, se dispuso el cese de D. Antonio Vázquez López como Consejero Permanente del Consejo Consultivo de Extremadura, por cumplir la edad máxima legalmente permitida de 72 años.

El Consejo Consultivo ha emitido 176 dictámenes, todos ellos sobre responsabilidad patrimonial, salvo 1 sobre reforma estatutaria, 6 relativos a disposiciones de rango legal, 25 relativos a disposiciones generales reglamentarias, 4 sobre planes e instrumentos urbanísticos, 2 sobre administración local, 8 sobre contratos administrativos, 5 revisiones de oficio, 3 sobre creación, supresión o alteración de municipios, 2 facultativos, 1 sobre recurso extraordinario de revisión y 1 sobre recurso de inconstitucionalidad.

GALICIA

Roberto L. Blanco Valdés

Introducción: líneas generales

Si el año 2008 estuvo marcado en Galicia, desde el punto de vista político, por la celebración de unas elecciones generales –las que tuvieron lugar el 9 de marzo– y el inicio de la larga precampaña electoral que desembocó en los comicios autonómicos de 1 de marzo de 2009, este último va a ser, sin ningún genero de dudas, el acontecimiento que condicionará el desarrollo de la política autonómica durante la mayor parte del período objeto de este *Informe*. Las elecciones regionales, que pueden tener, por su significación política concreta, una dimensión extracomunitaria y afectar incluso al desarrollo de la vida nacional, constituyen siempre, desde luego, un dato político esencial en las comunidades en las que en cada caso se celebran. Pero ello se produce en mayor medida si, como sucedió en Galicia en 2009, traen como consecuencia un cambio en la mayoría parlamentaria y, en consecuencia, en el signo político-partidista del poder ejecutivo. Dado que en Galicia ese recambio se había ya producido en el año 2005, con la llegada a la Xunta de un ejecutivo bipartito formado por el PSdeG y el BNG, que sustituían al PP tras dieciséis años ininterrumpidos de fraguismo, la victoria de este último partido en 2009 iba a significar, en realidad, el cambio del cambio tras cuatro años de Gobierno bipartito y la recuperación del poder para el PP después del breve paréntesis de la coalición entre socialistas y nacionalistas.

Esa victoria electoral del PP, que consiguió alzarse con la mayoría absoluta sin la que los populares no pueden aspirar en Galicia a gobernar, condicionará toda la agenda gallega posterior a los comicios y, en consecuencia, los principales acontecimientos de los que este *Informe* tratará de dejar puntual constancia. El cambio de Gobierno determinará, así, en primer lugar, por supuesto, y como resulta inevitable, el desarrollo y los contenidos de la labor reglamentaria y de la labor legislativa, pero será también decisivo en la fijación de los principales asuntos del debate regional tras la formación de la nueva Xunta presidida por Alberto Núñez Feijoo: de modo muy especial, el de la financiación autonómica, el tema de la fusión de las dos Cajas de ahorros radicadas en Galicia (Caixa Galicia y Caixa Nova), la nueva regulación en materia lingüística en la enseñanza primaria y secundaria y o la anulación del denominado concurso eólico impulsado y resuelto, en medio de un gran conflicto, por el saliente Gobierno bipartito.

Las consecuencias del cambio de Gobierno se extendieron, además, a la vida de los dos partidos derrotados –el PSdeG y el BNG– que, tras las elecciones autonómicas, y como directa consecuencia de sus adversos resultados, se vieron forzados a abrir procesos de debate interno que iban a dar lugar finalmente a significativos cambios organizativos y de liderazgo en las dos fuerzas que pasaban a conformar la oposición al nuevo ejecutivo autonómico del PP.

Así las cosas, la sistemática de esta valoración de la evolución de la dinámica autonómica de la Comunidad gallega para el ejercicio 2009 será la que ya resulta habitual: tras el análisis de la producción legislativa del Parlamento de Galicia y de la acción reglamentaria de la Xunta, se dejará constancia de las novedades acontecidas en el proceso de transferencias de competencias estatales y en la esfera de los conflictos con otras instancias estatales, para terminar con el estudio de los rasgos más relevantes de la vida política e institucional gallega durante el año 2009.

El ejercicio de las competencias legislativas

El *Diario Oficial de Galicia* publicó a lo largo de 2009 un total de 11 leyes, de las cuales dos (la 17/2008 y la 18/2008, ambas de 29 de diciembre) corresponden a la legislatura disuelta por Decreto 1/2009, de 5 de enero, y las 9 restantes a la nueva legislatura que se abre tras la celebración de las elecciones autonómicas. La publicación de las dos leyes correspondientes al año 2008 pendientes de aparición en el *DOG*, que siguiendo la sistemática de este *Informe* no se recogieron en la valoración correspondiente a ese año sino que serán objeto de análisis en éste, permite ya hacer un balance cuantitativo completo de la producción legislativa del parlamento autonómico gallego durante su 7ª legislatura (2005-2008), período durante el cual se aprobaron un total de 53 leyes que se reparten como sigue: dos normas legislativas en 2005, 17 en 2006 (aunque tres de ellas aparecieron publicadas en 2007), 16 en 2007 y 18 en 2008 (aunque dos de ellas aparecieron publicadas en 2009). Ese dato supone que la producción legislativa de la Cámara autonómica durante la citada 7ª legislatura se ha situado claramente por encima de la media para todo el período autonómico (42), media que es el resultado de la siguiente evolución: 40 leyes en la 1ª legislatura (1981-1985), 42 en la 2ª (1985-1989), 44 en la 3ª (1989-1993), 44 en la 4ª(1993-1997), 32 en la 5ª (1997-2001) y 40 en la 6ª (2001-2005). Y significa también que la 7ª legislatura ha sido la de mayor producción legislativa de todo el período autonómico que se inicia con la instalación del parlamento de Galicia tras los primeros comicios regionales el 20 de octubre de 1981.

Centrándonos ya en las normas publicadas oficialmente a lo largo del año 2009, al que este *Informe* corresponde, una buena parte de ellas son normas de modificación impulsadas por la nueva mayoría absoluta del PP. Al margen de la ley presupuestaria (Ley 9/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2010) las 10 leyes restantes podrían agruparse como sigue:

A) Normas en materia de *vivienda*. Se trata de las Leyes 18/2008, de 29 de diciembre, de vivienda de Galicia y 4/2009, de 20 de octubre, de medidas tributarias relativas al impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados para el fomento del acceso a la vivienda y a la sucesión empresarial.

La Ley 18/2008, de 29 de diciembre, de vivienda de Galicia, impulsada por el Gobierno bipartito entre socialistas y nacionalistas, regula el proceso constructivo de las edificaciones destinadas, principalmente, a vivienda. La norma, que viene a dar desarrollo, completándola, a la legislación básica de ordenación de la edificación (aprobada por la Ley estatal 38/1999, de 5 de noviembre), regula la inter-

vención de la Administración pública en el proceso constructivo y disciplina, por primera vez con rango de ley, el régimen jurídico de las viviendas protegidas, que hasta la fecha estaba regulado por normas estatales y autonómicas de carácter reglamentario, algunas de ellas incluso previas a la entrada en vigor de la Constitución. El texto dedica un título específico a las políticas públicas que tienen por objeto el fomento del derecho a la vivienda (contendido en el art. 47 de la Constitución), políticas dirigidas, en consecuencia, a la creación de un parque estable de viviendas, suficiente y de calidad. Se ocupa también de la recuperación de los parques de viviendas ya existentes, estableciendo a tal efecto diversas medidas para su renovación y rehabilitación. En coherencia con las previsiones de la normativa estatal, la ley de vivienda de Galicia establece igualmente diversas previsiones para dinamizar del mercado de vivienda de alquiler y para mejorar su calidad a través de medidas de fomento de la innovación, la sostenibilidad, la eficiencia energética y la habitabilidad. La norma actualiza las previsiones en materia de protección de los consumidores y usuarios de vivienda y contiene, finalmente, medidas cuyo objetivo es contribuir a erradicar prácticas ilegales y fraudulentas, no solo mediante la actualización de los tipos infractores y de las sanciones sino a través del establecimiento de acciones inspectoras que complementen las realizadas las administraciones locales. La ley –que procede a derogar la 4/2003, de 29 de julio, de vivienda de Galicia– constituye, en suma, según sus impulsores, un auténtico código del derecho a la vivienda en la Comunidad Autónoma, un texto normativo integral, que trata de regular el derecho a la vivienda desde el momento en que existe suelo en condiciones de ser edificado hasta que la vivienda deja de existir

Por su parte, la Ley 4/2009, de 20 de octubre, de medidas tributarias relativas al impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados para el fomento del acceso a la vivienda y a la sucesión empresarial prevé, a la vista de una crisis económica que ha afectado de forma muy especial a la demanda inmobiliaria, la adopción de medidas de carácter público dirigidas a apoyar la recuperación de la economía. Dado que la fiscalidad constituye un instrumento de notable eficacia para conseguir tal objetivo, la norma procede a reducir los tipos de gravamen del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados para las familias numerosas y los menores de treinta y seis años, medida esa cuyo objetivo es poner a disposición de estos colectivos recursos que puedan facilitar su acceso a la vivienda. Algo que, según el legislador, debería estimular, paralelamente, la reactivación del sector inmobiliario. En buena lógica con su finalidad de ayudar a determinadas sectores de la población, la norma fija unos límites de patrimonio que persiguen lograr una mejor correlación entre la capacidad económica y la carga tributaria. La Ley 4/2009 se enmarca dentro del ámbito competencial que en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas, y en la Ley 21/ 2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía se atribuyen a las primeras en relación con el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados.

B) Forman un segundo grupo las normas aprobadas en materia de pesca, sector de actividad muy importante para la economía gallega y que, al igual que el sector inmobiliario, ha sufrido de forma muy aguda las consecuencias de la crisis económica. Se trata de dos normas, ambas destinadas a cambiar parcialmente

la vigente Ley de pesca: 1/2009, de 15 de junio, de modificación de la Ley 11/2008, de 3 de diciembre, de pesca de Galicia y 6/2009, de 11 de diciembre, de modificación de la Ley 11/2008, de 3 de diciembre, de pesca de Galicia.

La Ley 1/2009, de 15 de junio, de modificación de la Ley 11/2008, de 3 de diciembre, de pesca de Galicia (norma ésta última que se publicó en el *Diario Oficial de Galicia* el 16 de diciembre de 2008) tiene por objeto retrasar su entrada en vigor –que debería producirse a los seis meses de su publicación oficial– al entender el legislador que aquella implicaría una reorganización de la Administración pesquera, con la extinción del Instituto Tecnológico para el Control del Medio Marino de Galicia como ente de derecho público, extinción que exigiría, a su vez, la creación de una nueva unidad en la estructura orgánica de la Consejería competente en materia de pesca, así como la sustitución del Servicio de Guardacostas por el Servicio de Inspección y Vigilancia Pesquera. En ese preciso contexto, la ley de modificación se justifica en la necesidad de valorar esta reorganización con arreglo a los principios de eficacia, austeridad y economía que deben guiar la actuación y organización administrativa del nuevo Gobierno de Galicia. Por ello, y para evitar el incremento de los costes de personal y económicos que supondría la puesta en marcha de las citadas previsiones de la Ley 11/2008, se procede a ampliar de seis meses a doce meses el plazo establecido para su entrada en vigor.

También en materia de pesca e igualmente con la finalidad de modificar parcialmente la Ley 11/2008, de 3 de diciembre, de pesca de Galicia, la Ley 6/2009, de 11 de diciembre, trata de hacer frente a una realidad que el propio legislador describe en términos muy críticos: según él, la tradicional pujanza del sector pesquero gallego se habría visto mermada por las circunstancias a las que tal actividad se encuentra sometida. Tal situación determinaría que el sector pesquero, que integra una gran estructura laboral, social y económica en la Comunidad Autónoma gallega, vea con inquietud como sus pilares fundamentales se ablandan con el devenir de unos tiempos poco proclives para aquel. Sobre tales bases, el parlamento considera preciso dar una adecuada respuesta legislativa para proporcionar un marco normativo al sector pesquero, marisquero y acuícola que le permita recuperar la ilusión por el mar y superar sus inquietudes, así como para mantener el papel relevante de Galicia en este ámbito. Por ello, se considera necesario abordar la modificación de la Ley 11/2008, de 3 de diciembre, de pesca de Galicia, con la pretensión de que sea un instrumento adecuado a la realidad del sector en la Comunidad Autónoma, con mayor claridad y amplitud de contenidos que eviten la vaguedad e imprecisión en algunos ámbitos de regulación. Mediante esta modificación, se introducen en el articulado de la ley de pesca a la sazón vigente reformas de diverso tipo tendentes a introducir mejoras en los siguientes ámbitos: la gestión y conservación y la protección y regeneración de los recursos marinos; la pesca marítima profesional y el marisqueo; la pesca marítima de recreo; la acuicultura; la flota pesquera gallega; la transformación de los productos del mar; y, finalmente, la investigación y el desarrollo tecnológico y la innovación en materias marítimo pesqueras.

C) En el sector de actividad relativo al régimen jurídico de las administraciones públicas se han aprobado tres normas legales, dos de ellas referidas en concreto a la función pública autonómica (las Leyes 17/2008, de 29 de diciembre, de participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales más

representativas de Galicia y 2/2009, de 23 de junio, de modificación del texto refundido de la ley de la función pública de Galicia, aprobado por el Decreto legislativo 1/2008, de 13 de marzo) y una tercera referida al régimen presupuestario autonómico: la Ley 3/2009, de 23 de junio, por la que se modifica el texto refundido de la ley de régimen financiero y presupuestario de Galicia, aprobado por el Decreto legislativo 1/1999, de 7 de octubre

La Ley 17/2008, de 29 de diciembre, de participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de Galicia persigue fijar un marco normativo de carácter general regulador de la citada participación de las organizaciones sindicales y empresariales intersectoriales más representativas de Galicia en entidades y organismos públicos integrados en la Comunidad Autónoma competentes en materias laborales, sociales y económicas que afecten a los intereses económicos y sociales de trabajadores y empresarios. Esa participación institucional, que se refiere al ejercicio de tareas y actividades de promoción y defensa de los intereses generales, comunes, sectoriales e intersectoriales que corresponden a todos los trabajadores y empresarios llevadas a cabo en el seno de la Administración autonómica, sus organismos públicos y entidades públicas, será de aplicación en relación con los órganos de asesoramiento y participación en los siguientes ámbitos de intervención: por un lado, en las entidades y organismos públicos integrados en la Administración de la Xunta de Galicia que tengan atribuidas competencias en materias de carácter laboral, social o económico; y, por el otro, en las mismas entidades y organismos que tengan atribuidas competencias en materias socioeconómicas y de fomento del desarrollo económico y social de la autonomía gallega.

La Ley 2/2009, de 23 de junio, de modificación del texto refundido de la ley de la función pública de Galicia (aprobado por el Decreto legislativo 1/2008, de 13 de marzo) se inscribe dentro de la problemática general del estatuto jurídico de las lenguas cooficiales de Galicia, problemática que ha sido objeto de gran atención por parte del nuevo Gobierno gallego surgido de las elecciones autonómicas de 2009. La norma tiene por objeto garantizar los derechos individuales de todos los gallegos, para lo cual se considera necesario proceder a la modificación del art. 35 del Decreto legislativo 1/2008, de forma que se garantice la atención en las dos lenguas oficiales de la Comunidad Autónoma y se potencie el patrimonio cultural de Galicia, en el que coexisten dos lenguas. A tal efecto el art. 35 del texto refundido de la ley de la función pública de Galicia queda redactado como sigue: «La Administración garantizará los derechos constitucionales y lingüísticos de las ciudadanas y de los ciudadanos gallegos, tanto respecto del gallego, como lengua propia de Galicia, como del castellano, lengua oficial en Galicia. Para darle cumplimiento a la normalización del idioma gallego en la Administración pública de Galicia y para garantizar el derecho de las administradas y de los administrados al uso del gallego en las relaciones con la Administración pública en el ámbito de la comunidad autónoma, y la promoción del uso normal del gallego por parte de los poderes públicos de Galicia, que determina el art. 6.3° de la Ley de normalización lingüística, en las pruebas selectivas que se realicen para el acceso a las plazas de la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia y de las entidades locales de Galicia se incluirá un examen de gallego, salvo para aquellos que acrediten el conocimiento de la lengua gallega conforme a la nor-

mativa vigente. Las bases de las convocatorias de los procesos selectivos establecerán el carácter y valoración de este examen. Todo esto sin perjuicio de aquellas pruebas que tengan que realizarse en gallego para aquellas plazas que requieran un especial conocimiento de la lengua gallega».

Finalmente, la Ley 3/2009, de 23 de junio, por la que se modifica el texto refundido de la ley de régimen financiero y presupuestario de Galicia (aprobado por el Decreto legislativo 1/1999, de 7 de octubre), da una nueva redacción al art. 48 del citado texto refundido, que queda redactado como sigue: «1. Los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma estarán integrados: a) Por el presupuesto de la Comunidad. b) Por los presupuestos de los organismos autónomos. c) Por los presupuestos de las agencias públicas autonómicas. d) Por los presupuestos de explotación y de capital de las sociedades mercantiles del art. 12 de esta ley y de aquéllas en las que concurran los requisitos determinados por el Sistema Europeo de Cuentas para integrarse en el sector de la administración pública autonómica de Galicia. e) Por los presupuestos de los entes públicos a que hace referencia el art. 12 de esta ley. f) Por los presupuestos de explotación y capital de las fundaciones del sector público autonómico en las que concurran los requisitos determinados por el Sistema Europeo de Cuentas para integrarse en el sector de la administración pública autonómica de Galicia. g) Por los presupuestos de los consorcios en los que concurran los requisitos determinados por el Sistema Europeo de Cuentas para integrarse en el sector de la administración pública autonómica de Galicia. h) En todo caso, por los presupuestos de las demás entidades que estén clasificadas como administración pública de la Comunidad Autónoma de acuerdo con las normas del Sistema Europeo de Cuentas, salvo las universidades públicas. 2. Los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma contendrán: a) Los estados de gastos, en los que se especificarán en la forma establecida los créditos necesarios para dar cumplimiento a las obligaciones. b) Los estados de ingresos, en los que se detallarán las estimaciones de los derechos económicos que se liquidarán durante el ejercicio presupuestario. c) Los estados financieros de los organismos autónomos comerciales, industriales o financieros a que hace referencia el art. 11 de esta ley. d) Los estados financieros de las sociedades públicas autonómicas, entes de derecho público y demás entidades con personalidad jurídica propia que formen parte del sector administraciones públicas, según el Sistema Europeo de Cuentas».

D) Forman, por último, un cuarto grupo tres normas aprobadas en los sectores de actividad, relacionados directamente con la ordenación de la economía: el transporte (Ley 5/2009, de 26 de noviembre, de medidas urgentes para la modernización del sector del transporte público de Galicia), el comercio (Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 10/1988, de 20 de julio, de ordenación del comercio interior de Galicia) y la energía (Ley 8/2009, de 22 de diciembre, por la que se regula el aprovechamiento eólico en Galicia y se crean el canon eólico y el Fondo de Compensación Ambiental).

La Ley 5/2009, de 26 de noviembre, de medidas urgentes para la modernización del sector del transporte público de Galicia procede a la aprobación de las bases del Plan de modernización de las concesiones de transporte público regular permanente de viajeros de uso general por carretera de Galicia, que se incorpora como anexo a la norma, y cuyo desarrollo (Plan de modernización) se aprobará mediante resolución de la dirección general competente en materia de transportes. Una vez apro-

bado, el citado Plan se aplicará de forma directa e inmediata a todos los titulares de concesiones que estén vigentes en el momento de la entrada en vigor de la norma, concesiones que verán incrementado su plazo de vigencia en diez años a contar desde la fecha establecida para su vencimiento. La ley se vertebra sobre un doble punto de partida: que la garantía de la movilidad de los ciudadanos y la adecuada ordenación del territorio requieren de actuaciones activas de los poderes públicos y, específicamente, la garantía de un sistema de transporte eficaz y eficiente; y que el sector económico del transporte por carretera es el último garante de la calidad del sistema y tiene que adaptarse a las importantes novedades que presentará a corto plazo la ordenación jurídica de la materia, con la próxima introducción de modificaciones normativas procedentes del ámbito comunitario y estatal.

La Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 10/1988, de 20 de julio, de ordenación del comercio interior de Galicia, tiene como objetivo fundamental proceder a la transposición de los principios recogidos en la Directiva 2006/123/CE, adecuando a sus preceptos la normativa autonómica en materia de autorizaciones para la implantación de establecimientos comerciales. La mencionada Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, prevé que aunque la instalación de establecimientos comerciales no estará sujeta a régimen de autorización, podrán, no obstante, las autoridades competentes, establecer un régimen de autorización administrativa para la instalación de establecimientos comerciales únicamente cuando esté justificado por razones imperiosas de interés general amparadas por la normativa europea y conforme a requisitos y procedimientos que deberán justificarse de acuerdo con el principio de proporcionalidad. Tales requisitos habrán de atender, además, conjuntamente, a criterios basados en razones imperiosas de interés general relacionadas con la distribución comercial, como son la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la ordenación del territorio y la conservación del patrimonio histórico-artístico. El legislador justifica la modificación en un triple orden de motivos: la necesidad de proteger los entornos urbanos históricos y evitar el proceso de despoblamiento de los núcleos urbanos y el traslado de la vida urbana a la periferia, con el correspondiente aumento de desplazamientos y saturaciones viarias; la necesidad de proteger el medio ambiente en el ámbito de la actividad comercial que garantice la sostenibilidad del entorno en el que se desarrollan; y la importancia de la dotación de instalaciones sociales que aseguren una mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

La última de las normas legales que conforman este análisis de la producción legislativa del parlamento de Galicia durante el año 2009, es la Ley 8/2009, de 22 de diciembre, por la que se regula el aprovechamiento eólico en Galicia y se crean el canon eólico y el Fondo de Compensación Ambiental. Tal norma se inscribe en la problemática general de la regulación de la energía eólica, materia de gran importancia durante el año objeto de este *Informe* no sólo por la aprobación de esta norma sino también por la anulación de denominado «concurso eólico» llevado a cabo, según se verá más adelante, por el anterior Gobierno bipartito. La ley se dirige a varios objetivos: a) La planificación del aprovechamiento de la energía eólica mediante la elaboración del Plan sectorial eólico de Galicia; b) El canon eólico y el Fondo de Compensación Ambiental, como instrumentos para garantizar el equilibrio territorial afectado por la instalación de parques eólicos

y la sostenibilidad de los valores naturales; c) El establecimiento de un procedimiento para la autorización administrativa de las instalaciones de parques eólicos basado en los principios de concurrencia, transparencia, simplicidad, publicidad y agilización administrativa, que garantice el pleno respeto a la seguridad jurídica; y d) Otras cuestiones conexas con el régimen autorizatorio como el procedimiento para la declaración de utilidad pública de las instalaciones en los procedimientos de expropiación. La Ley se estructura en seis títulos: el Título I establece disposiciones generales relativas al objeto, ámbito de aplicación y competencias y definiciones básicas para la interpretación de diferentes conceptos. El Título II relanza el concepto de planificación, especificando los criterios en que debe asentarse y regulando la figura del Plan sectorial eólico de Galicia como eje básico para la implantación de las instalaciones de energía eólica en nuestra comunidad autónoma. El Título III, de acuerdo con el principio «quien contamina paga», contempla el establecimiento del canon eólico y del Fondo de Compensación Ambiental. El canon es un tributo ambiental que, partiendo de un umbral de tolerancia, pretende combatir las cargas que provoca la implantación de aerogeneradores. Tiene una finalidad reparadora garantizada por su afectación al Fondo de Compensación. El Título IV regula el régimen de autorización administrativa para la instalación de parques eólicos, con especial atención al procedimiento administrativo que debe seguirse y que se basa en una fase de selección previa de anteproyectos y en el otorgamiento final de la autorización. Prevé otros aspectos relevantes como el régimen de fianzas y la transmisión de las autorizaciones eólicas. El Título V se refiere a la inclusión en el régimen especial de producción de energía eléctrica y a la consecuente inscripción en el correspondiente registro. El Título VI, y último, prevé las normas básicas sobre expropiación y servidumbres, como procedimientos asociados a las autorizaciones de parques eólicos.

La actividad reglamentaria

Teniendo en cuenta las fechas de disolución del parlamento de Galicia, de entrada en funcionamiento del Gobierno en funciones y de formación del nuevo Gobierno, fechas condicionadas todas ellas por la de celebración de las elecciones autonómicas, no es de extrañar que, como suele acontecer durante los años electorales, se haya producido una cierta contracción de la actividad reglamentaria de la Xunta de Galicia, que aprobó a lo largo de 2009 un conjunto de decretos de naturaleza normativa, que podrían agruparse en los siguientes sectores de actividad:

A) Forman un primer bloque las normas reglamentarias relacionadas con el cambio de Gobierno surgido del proceso electoral autonómico celebrado en 2009, cambio de Gobierno que dio lugar a una **reestructuración organizativa y funcional de la Xunta de Galicia**. Además del Decreto 1/2009, de 5 de enero, de disolución del Parlamento de Galicia y de convocatoria de elecciones, deben incluirse en este apartado los números 79/2009, de 19 de abril, por el que se establece la estructura orgánica de la Xunta de Galicia, 82/2009, de 21 de abril, por el que se establecen los centros directivos dependientes de la Presidencia de la Xunta de Galicia, 83/2009, de 21 de abril, por el que se fija la estructura orgánica de los departamentos de la Xunta de Galicia, 245/2009, de 30 de abril, por el que se regulan las delegaciones territoriales de la Xunta de Galicia, y 325/2009,

de 18 de junio, de estructura orgánica de los órganos superiores dependientes de la Presidencia de la Xunta de Galicia.

B) Tienen también importancia las normas en materia de **comercio,** alguna de ellas relacionada además con otros sectores de actividad: Decretos 298/2008, de 18 de diciembre, por el que se regulan las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de mediación de seguros y reaseguros privados, 42/2009, de 21 de enero, por el que se regula la certificación energética de edificios de nueva construcción en la Comunidad Autónoma de Galicia (norma también relacionada con el sector de actividad de la vivienda), 370/2009, de 23 de julio, por el que se regula la utilización de la imagen corporativa del Xacobeo 2010, 390/2009, de 24 de septiembre, por el que se determina el procedimiento aplicable para el ejercicio de la potestad sancionadora en la materia de establecimientos y espectáculos públicos y 431/2009, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de régimen electoral de las cámaras oficiales de comercio, industria y navegación de Galicia.

C) En materia de **agricultura**, sector de actividad tradicionalmente significativo en la producción reglamentaria de la Xunta, dada la importancia del sector agrícola para la Comunidad Autónoma, se aprobaron los Decretos 21/2009, de 29 de enero, por el que se crea la Reserva gallega de derechos de plantación de viñedo, 288/2009, de 7 de mayo, por el que se establece el procedimiento para la regularización de superficies de viñedo en la Comunidad Autónoma de Galicia y 339/2009, de 11 de junio, sobre ordenación sanitaria y zootécnica de las explotaciones apícolas en la Comunidad Autónoma de Galicia (que tiene también impacto en el sector de actividad de la sanidad pública).

D) En el sector de actividad de la **administración y función pública,** en el cual deben ser también incluidas la mayoría de las normas reglamentarias que figuran en el apartado a), sustantivadas allí para remarcar su carácter de normas derivadas del proceso electoral y de la subsiguiente alternancia en el Xunta de Galicia, se aprobaron los Decretos 49/2009, de 26 de febrero, sobre el ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia respecto de los/las funcionarios/as con habilitación de carácter estatal, 351/2009, de 9 de julio, por el que se regula la legalización de documentos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia que deban surtir efectos en el extranjero, 379/2009, de 27 de agosto, por el que se crea la Comisión de seguimiento de disposiciones normativas estatales y de otras Comunidades Autónomas y 409/2009, de 5 de noviembre, por el que se aprueba el uso de los elementos básicos de la identidad corporativa de la Xunta de Galicia.

E) Forman igualmente un bloque materialmente compacto las normas aprobadas en materia de **medio ambiente**, donde igualmente suele ser muy profusa la producción reglamentaria de la Xunta de Galicia. Se trata de los Decretos 59/2009, de 26 de febrero, por el que se regula la trazabilidad de los residuos, 60/2009, de 26 de febrero, sobre suelos potencialmente contaminados y procedimiento para la declaración de suelos contaminados y 304/2009, de 14 de mayo, por lo que se establecen las normas de recogida, transporte y tratamiento de los productos forestales procedentes de las zonas afectadas por el hongo Gibberella Circinata Niremberg et O' Donnell, también conocido como Fusarium Circi-

natum Niremberg et O'Donnell (norma esta última esta última de gran impacto en el sector de actividad forestal).

F) Se aprobaron dos Decretos, respectivamente, en cada uno los sectores de actividad de **sanidad** (12/2009, de 8 de enero, por el que se regula la autorización de centros, servicios y establecimientos sanitarios y 29/2009, de 5 de febrero, por el que se regula el uso y acceso a la historia clínica electrónica), **trabajo** (17/2009, de 21 de enero, por el que se aprueba el Plan de prevención de riesgos laborales en la Administración general de la Xunta de Galicia y 33/2009, de 21 de enero, por el que se regula la promoción de la igualdad en las empresas y la integración del principio de igualdad en las políticas de empleo) y **protección de los animales** (296/2008, de 30 de diciembre, de protección de los animales utilizados para experimentación y otros fines científicos, incluida la docencia, y por el que se crea el Registro de los centros de cría, de suministradores y usuarios y la Comisión Gallega de Bienestar de los Animales de Experimentación y 297/2008, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de gestión del lobo en Galicia).

G) Finalmente, y ya para cerrar este recorrido por la producción reglamentaria de la Xunta de Galicia se aprobó al menos un decreto normativamente significativo en los sectores de actividad de la **asistencia social** (9/2009, de 15 de enero, por el que se regulan los puntos de encuentro familiar en Galicia), la **justicia** (46/2009, de 26 de febrero, sobre los archivos judiciales territoriales y la Junta de Expurgación de la Documentación Judicial de Galicia), la **acción exterior de la Comunidad Autónoma** (368/2009, de 30 de julio, por el que se crea y se regula el Consejo de Acción Exterior), norma esta que afecta, claro está también al sector de actividad de la administración pública autonómica, y, por último, de la **ganadería** (389/2009, de 24 de septiembre, por el que se regula la autorización de laboratorios para la realización de autocontroles en los programas sanitarios de vigilancia y control de salmonela en las explotaciones ganaderas en la Comunidad Autónoma de Galicia y se crea el Registro Gallego de Laboratorios Autorizados para estos autocontroles), norma esta con gran incidencia también en la esfera de la sanidad pública.

El proceso de transferencias y los conflictos con otras instancias

Mientras que en el ámbito de las transferencias no se aprobaron a lo largo de 2009 nuevos decretos de traspasos, de modo que toda la actividad en esta esfera se redujo a la ya tradicional reclamación al Estado de nuevas competencias por parte de la Xunta de Galicia (por ejemplo, en materia de gestión de la franja marítima de dominio público), sí deben apuntarse algunas novedades en la esfera de los conflictos, donde el TC dictó las siguientes resoluciones:

A) *Recurso de inconstitucionalidad núm. 3644-2009.* El Pleno de TC, por providencia de 5 mayo actual, admitió a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 3644-2009, promovido por el Presidente del Gobierno, contra la disposición adicional segunda de la Ley de la Comunidad Autónoma de Galicia 18/2008, de 29 de diciembre, de vivienda. Y que hace constar que por el Presidente del Gobierno se ha invocado el art. 161.2º de la Constitución, lo que produce la suspensión de la

vigencia y aplicación del precepto impugnado desde la fecha de interposición del recurso (20 de abril de 2009) para las partes del proceso, y desde la publicación del correspondiente edicto en el *Boletín Oficial del Estado* para los terceros.

B) *Conflicto positivo de competencia núm. 3800-2009.* El Pleno del TC, por providencia de 5 de mayo actual, admitió a trámite el conflicto positivo de competencia núm. 3800-2009, promovido por la Xunta de Galicia, en relación con los arts. 14, 15, 16, 18, 19, 20, 21.1° y 2, 22, 24.3°, 25, 26, 29, 30.2°, 32.2° párrafo segundo, 32.3°, 33.2° y 3, 34 y 35 del Real Decreto 1916/2008, de 21 de noviembre, por el que se regula la iniciativa de modernización de destinos turísticos maduros, y, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.2° LOTC en la redacción dada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, atribuir a la Sala Primera, a la que por turno objetivo le ha correspondido, el conocimiento del presente conflicto

C) *Recurso de inconstitucionalidad núm. 3644-2009.* El Pleno del TC, por Auto de 27 de julio actual, acordó en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3644-2009, promovido por el abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, mantener la suspensión de la disposición adicional segunda de la Ley de Galicia 18/2008, de 29 de diciembre, de vivienda, que se produjo con la admisión del mencionado recurso y que fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado* núm. 121, del 19 de mayo de 2009.

D) *Conflicto positivo de competencia (7869/2009).* El Pleno del TC, por providencia de 6 de octubre actual, admitió a trámite el conflicto positivo de competencia núm. 7869/2009, promovido por la Xunta de Galicia, en relación con el Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, sobre gestión de los residuos de las industrias extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por actividades mineras en su conjunto y, en todo caso, los arts. 2, 3.4°, 4, 5, 6.3°, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 17.2°, los núm. 1° y 2° del apartado b) del art. 18, 19.3° y 4°, 22.3°, 24.2°, 27.3°, 28, menos el párrafo primero, 30.3°, 31, 32.2°, 3° y 4°, 33.3° y 4°, 36, 37.4°, párrafo segundo, 38 párrafo segundo, 42.2°, 3° y 4°, 43.3° y 4°, 44, 45 y 46, así como de las disposiciones adicionales segunda, tercera y cuarta, y las disposiciones transitorias segunda y tercera y del anexo III.

E) *Sentencia del TC 200/2009, de 28 de septiembre de 2009.* En el conflicto positivo de competencia núm. 3800-2009, planteado por la Xunta de Galicia contra diversos preceptos del Real Decreto 1916/2008, de 21 de noviembre, por el que se regula la iniciativa de modernización de destinos turísticos maduros, el TC decidió estimar parcialmente el conflicto y, en consecuencia, declarar, con los efectos previstos en el fundamento jurídico 8 de la presente Sentencia, que son inconstitucionales y nulos, por vulnerar las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia los siguientes preceptos del Real Decreto 1916/2008, de 21 de noviembre, por el que se regula la iniciativa de modernización de destinos turísticos maduros: primer párrafo del apartado 1 del art. 14; art. 15; apartados 1 y 4 del art. 16; art.18; letra a) del apartado cuatro del art. 19; art. 20; apartados 1 y 2 del art. 21; art. 22; el inciso «y de las Comunidades Autónomas» del apartado 3 del art. 24; apartados 3, 4 y 5 del art. 25; segundo párrafo del apartado 2 y apartado 3 del art. 32; apartados 2 y 3 del art. 33; art. 34 y art. 35. El conflicto se desestima en todo lo demás.

Rasgos fundamentales de la vida política e institucional gallega

Las elecciones autonómicas de 2009: el cambio del cambio

La peculiar significación de las elecciones autonómicas gallegas celebradas el día 1 de marzo del año 2009 no puede comprenderse sin tener a la vista dos hechos previos estrechamente conectados entre sí: en primer lugar, que durante cuatro legislaturas consecutivas –las desarrolladas entre las elecciones regionales de 1989 y 2005– el PP, con su candidato Manuel Fraga Iribarne a la cabeza, había conseguido alzarse con la mayoría absoluta en el parlamento de Galicia, que eligió en cuatro ocasiones sucesivas al citado candidato como presidente de la Xunta; y, en segundo lugar, que tras ese dominio ininterrumpido, durante dieciséis años, de los populares de Galicia, la oposición socialista y nacionalista logró, al fin, sumando sus escaños (25 y 13 respectivamente, lo que significaba la mayoría absoluta de la Cámara autonómica) desplazar al PP del Gobierno de Galicia en las elecciones regionales celebradas en el año 2005. Estas elecciones fueron, por tanto, las del cambio, y las del año 2009, en las que el PP logró recuperar la mayoría absoluta en el parlamento regional, podrían considerarse, en consecuencia las del cambio del cambio. En realidad, tanto el primero de los cambios, como el segundo se debieron a un desplazamiento no muy importante del cuerpo electoral, pues si en 2005 la oposición logró unida hacerse con la Xunta por un escaño de ventaja (38 que sumaban el PSdeG y el BNG frente a 37 del PP), la proporción fue idéntica, aunque inversa, en los comicios celebrados, cuatro años después, en 2009.

El PP obtuvo en esas elecciones 798.427 votos (el 47,47% de los expresados, frente al 45,23% de las precedentes autonómicas) que le valieron 38 escaños, uno más de los obtenidos en las autonómicas del año 2005; el Partido de los Socialistas de Galicia, que inflexionó ligeramente a la baja, obtuvo 524.488 votos (el 31,54%, frente al previo 32,22%) que se tradujeron en 25 escaños parlamentarios, los mismos que ya tenía cuando el parlamento de Galicia fue disuelto; y el Bloque Nacionalista Gallego alcanzó la cifra de 270.712 votos (16,28% frente al 18,65%), gracias a los cuales envió 12 diputados a la Cámara autonómica, uno menos que en la legislatura 2005-2009, escaño éste que fue el que decidió a la postre el resultado electoral y, dadas las especiales condiciones del sistema gallego de partidos, el cambio de Gobierno.

Estas cifras suman ya el voto emigrante, es decir el del llamado Censo de Residentes Ausentes (CERA), que con algo más de 100.000 sufragios, cambió ligeramente, aunque sin consecuencias en la formación de Gobierno, el resultado de las elecciones. Y es que después de escrutados y computados los votos del CERA, se atribuyó al PS uno de los escaños que inicialmente se habían atribuido al PP como consecuencia del escrutinio de las mesas instaladas en el territorio de la Comunidad Autónoma gallega en las que habían votado los electores no inscritos en el CERA. Ese voto emigrante supuso algo más del 30% de las 335.452 inscritos en el CERA, censo que, desde esa fecha, no ha hecho otra cosa que crecer, hasta llegar a finales del año 2009 a la cifra récord 345.138 inscritos, lo que supone en torno al 13% del electorado gallego.

Dada la naturaleza predominantemente descriptiva de este *Informe*, no entra-

remos a valorar la debatida cuestión de por qué, contra la tendencia general que es apreciable en la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas, donde los ciclos electorales suelen ser prolongados (como mínimo dos legislaturas, pero frecuentemente tres o más de tres) el bipartito formado entre el PS y los nacionalistas del BNG no logró revalidar la mayoría absoluta que se derivaba de la suma de sus escaños en el parlamento regional (25 y 13, respectivamente), una mayoría –no se olvide– que rompía un largo período de dieciséis años de hegemonía del PP. Entre las causas que pudieron dar lugar a ese resultado existe un amplio acuerdo entre los analistas políticos gallegos en el sentido de que a ello pudo contribuir la percepción popular (fuera aquella acertada o no lo fuera, cosa que, por supuesto, aquí no se prejuzga) de que los dos partidos que formaban el Gobierno no consiguieron proyectar la imagen de un ejecutivo políticamente cohesionado bajo el liderazgo del presidente de la Xunta (el socialista Emilio Pérez Touriño) sino, más bien, la imagen de dos Gobiernos, muy frecuentemente descoordinados, el *segundo* de los cuales estaría presidido por quien era a la sazón Vicepresidente de la Xunta (el nacionalista Anxo Quintana). De ser así las cosas, una parte del electorado –pequeña en términos cuantitativos, pero muy significativa dado lo ajustado del resultado electoral– habría castigado hipotética esa falta de cohesión y coherencia entre dos socios que proyectaban en realidad, según los análisis citados, más bien la imagen de dos competidores.

Otros asuntos con protagonismo político-institucional durante el año 2009

La financiación autonómica. En términos generales, y sin entrar en complejas cuestiones técnicas, la posición de Galicia en el debate sobre el cambio del sistema de financiación autonómica estuvo condicionado por su exigencia de que en la fijación del nuevo sistema y en la cuantificación de lo que debería corresponder a cada Comunidad se tuviesen en cuenta algunas particularidades de la Comunidad gallega, de forma muy señalado el envejecimiento demográfico (sustancialmente superior a la media española) y el peculiar hábitat disperso mediante el cual la población gallega se asienta sobre el territorio de la Comunidad. Así las cosas, la formación del nuevo Gobierno tras la victoria en marzo del PP dio lugar a que poco después las tres fuerzas políticas con representación parlamentaria (PP, PSdeG y BNG) forjasen una posición común al respecto destinada a conseguir que, entre otros objetivos, Galicia pudiese conseguir una financiación que permitiese la mejora de sus servicios básicos, lo que se traducía en la insistencia de los tres partidos en el sentido de que se primase el envejecimiento y la dispersión poblacional. Ello llevó a que la Xunta cuantificase la aportación que, según ella, Galicia debería obtener en un porcentaje que se situó en el entorno del 7,1% del total. Las posteriores negociaciones del presidente de la Xunta con el Vicepresidente Chaves y la Vicepresidenta Salgado no colmaron las expectativas previamente fijadas por el Gobierno gallego lo que determinó que, finalmente, y en línea con la posición adoptada por las Comunidades Autónomas gobernadas por el PP, la Xunta optase por la abstención en la reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera que tuvo lugar en Madrid el 15 de julio del año 2008. Esta historia no tendría su punto final, en todo caso, hasta el mes de diciembre, cuando la Consejera de Economía y Hacienda de la Xunta, tras obtener un total de 500

millones de euros de los 11.700 adicionales aportados por el Gobierno para la financiación autonómica, acordó con el Gobierno central la aceptación del nuevo modelo de financiación, que firmó en la Comisión Mixta de Transferencias celebrada el 21 de diciembre de 2009.

La creación de los delegados territoriales de la Xunta. La nueva Xunta de Galicia salida de las elecciones de 1 de marzo de 2009 procedió, como acontece siempre en estos casos, a remodelar su estructura orgánica y funcional y la propia estructura orgánica y funcional de cada una de las Consejerías que forman parte de la misma, tal y como se establece en el Decreto 83/2009, de 21 de abril, por el que se fija la estructura orgánica de los departamentos de la Xunta de Galicia, resumido en sus aspectos esenciales en la correspondientes ficha normativa de este *Informe*. Pero lo cierto es que, más allá, del cambio en los departamentos de la Xunta y del impulsado en la estructura de cada uno de ellos, la reforma más significativa, por novedosa, fue la dispuesta en el Decreto 245/2009, de 30 de abril, por el que se regulan las delegaciones territoriales de la Xunta de Galicia. Establecidas en La Coruña, Lugo, Orense, Pontevedra y Vigo, en las citadas delegaciones pasaron a integrarse todos los órganos, unidades y servicios de la Administración periférica autonómica sitos en su respectivo ámbito territorial, que quedaba delimitado por la respectiva provincia, salvo las delegaciones de Pontevedra y Vigo: a la Delegación Territorial de Pontevedra le corresponderían todos los ayuntamientos de la provincia, a excepción de los que se integrarán la Delegación Territorial de Vigo (Nigrán, Baiona, Fornelos de Montes, Gondomar, Pazos de Borbén, Mos, O Porriño, Redondela, Salceda de Caselas, Salvaterra de Miño, Soutomaior, Vigo, Cangas y Moaña). Al frente de cada delegación territorial se puso a un delegado, con rango de director general, que ejercería la representación de la Xunta de Galicia y asumiría la coordinación del ejercicio de las competencias de la Administración general de la Comunidad Autónoma en su correspondiente ámbito territorial. Tal coordinación también abarcaría la de los organismos autónomos y demás entes del sector público que integran la Administración institucional autonómica y la gestión de los servicios compartidos. El nombramiento de delegados o delegadas territoriales se efectuaría mediante decreto del Consejo de la Xunta de Galicia, en virtud de lo establecido en la Ley 1/1983, de 22 de febrero, de normas reguladoras de la Xunta y de su Presidencia, a propuesta del Consejero competente en materia de administraciones públicas. A los delegados territoriales, que dependerán orgánicamente de la Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia, pasan a corresponderles, en el respectivo ámbito territorial, las siguientes competencias: a) Ejercer la representación oficial de la Xunta de Galicia; b) Ejercer las competencias que les sean atribuidas o desconcentradas en virtud de una norma jurídica o que les sean delegadas por los consejeros, directores y secretarios generales en el ámbito de sus competencias; c) Coordinar los órganos en que se estructura la delegación territorial, impulsar la actividad administrativa y velar por el eficaz empleo de los medios disponibles en el territorio de su competencia; d) Facilitar la coordinación de la acción de la Administración autonómica, cuando proceda, con la del resto de las administraciones públicas que actúen en el ámbito provincial; e) Dictar cuantas instrucciones y órdenes de servicio consideren convenientes para el mejor funcionamiento de la delegación; f) Disponer cuanto concierne al régimen interior de la delega-

ción en todas sus dependencias; g) Desempeñar la jefatura de personal de la delegación sin perjuicio de las funciones que en este ámbito correspondan a otros órganos administrativos; h) Resolver los recursos de alzada que correspondan contra los actos que adopte el secretario territorial; i) Asegurar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en la actuación de los órganos de la Administración autonómica. La puesta en marcha de las previsiones del decreto, con el nombramiento, pocos después de su entrada en vigor, de los cinco delegados territoriales, supuso la supresión de un gran número de los altos cargos que formaban la administración periférica de la Xunta de Galicia (47 de los 52 existentes hasta le fecha) y permitió, así, una reducción de los altos cargos de la Administración autonómica que el nuevo Gobierno de Alberto Núñez Feijoo heredaba del anterior Gobierno bipartito: desaparecieron 66 de un total de 125, es decir un 47% de los existentes hasta la fecha.

La anulación del «concurso eólico». Uno de los asuntos más polémicos durante la gestión del Gobierno bipartito, origen de duros encontronazos entre dos los dos socios del ejecutivo (PSdeG y BNG) y de agrias polémicas entre esos dos partidos y el PP en la oposición, fue el de la resolución del denominado «concurso eólico» por medio del cual la Consejería de Industria de la Xunta de Galicia (en manos del BN) procedió mediante Orden dictada el 26 de diciembre de 2008 a repartir, previo concurso, un total de 2.300 megavatios de energía eólica en el territorio de la Comunidad Autónoma. En aplicación del Decreto 242/2007, de 13 de diciembre, por el que se regulaba el aprovechamiento de la energía eólica en Galicia, se dictó la orden de 6 de marzo de 2008, por la que se determinaba el objetivo de potencia máxima en megavatios para tramitar en el período 2008-2012 y se abría el plazo para la presentación de solicitudes de autorización de parques eólicos. Al amparo de la orden citada se inició el procedimiento para el otorgamiento de las referidas autorizaciones de parques eólicos. Con posterioridad, y por resolución de la Consejería de Economía e Industria de 7 de agosto de 2009 (*DOG* nº 159, del 14 de agosto), y por los motivos que constan en la misma, se acordó suspender la tramitación del procedimiento para otorgar autorizaciones de parques eólicos al amparo del Decreto 242/2007 y de su orden de aplicación. Finalmente, y por resolución de 30 de diciembre de 2009, la Xunta de Galicia, acordó desistir de los procedimientos de parques eólicos en tramitación instruidos al amparo de la Orden de 6 de marzo de 2008, dándolos por finalizados

Decreto sobre lenguas en la enseñanza y reestructuración del sector financiero. Para terminar este recorrido por los asuntos de mayor proyección político-institucional durante el año 2009 en la Comunidad Autónoma de Galicia es necesario referirse, finalmente, a dos cuestiones que deberán tener, en realidad, su culminación ya en pleno 2010, pero que deben dejarse apuntadas aunque sea de un modo muy somero. La primera se refiere a la modificación del estatuto jurídico de la lengua gallega en la enseñanza primaria y secundaria, modificación que, incluida en el programa electoral del partido que ganó las elecciones autonómicas de 1 de marzo, se concretará, previsiblemente, en la derogación del Decreto 124/2007, por medio del cual el ejecutivo de coalición socialista-nacionalista reguló el uso y la promoción del gallego en el sistema educativo. Finalizando el año, el nuevo Gobierno presentó unas bases del futuro decreto, cuyas líneas esenciales eran las siguientes: a) recuperación del equilibrio entre las materias a impartir en gallego

y castellano; b) introducción progresiva de la lengua inglesa como lengua vehicular con la finalidad de alcanzar con el tiempo un sistema de tres tercios (castellano, gallego, inglés) en la enseñanza primaria y secundaria; c) consulta a los padres sobre la lengua en que deben impartirse determinadas materias.

En cuanto a la reestructuración del sistema financiero, baste con apuntar que la Xunta decidió impulsar una fusión entre las dos Cajas de Ahorros con domicilio social radicado en Galicia (Caixa Galicia y Caixa Nova) y que, a tales efectos, se aprobó una nueva Ley de Cajas de Ahorros (Ley 10/2009, de 30 de diciembre, de modificación del Decreto legislativo 1/2005, de 10 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de las Leyes 7/1985, de 17 de julio y 4/1996, de 31 de mayo, de cajas de ahorros de Galicia [*DOG* nº 2, de 5 de enero de 12010]). Aunque el proceso que debería conducir a la fusión se inició con el apoyo de los tres partidos gallegos con representación parlamentaria, poco después el PS de descolgó del mismo, lo que habría de tener dos consecuencias: su voto en contra de la citada Ley 10/2009 y el posterior anuncio del Gobierno central de que presentaría un recurso de inconstitucionalidad contra determinados artículos de esa norma, por entender que entraban en contradicción con previsiones contenidas en la Ley Orgánica reguladora de las Cajas de Ahorros (LORCA).

La vida partidista

Los principales acontecimientos que se produjeron en la vida de los partidos gallegos a lo lago de 2009 tuvieron que ver de manera directa con el resultado de las elecciones autonómicas de marzo. Y ello porque ese resultado dio lugar, casi de inmediato, a una sustitución de los grupos dirigentes de los dos partidos que fueron derrotados y que, por esa derrota, perdieron el Gobierno de coalición que compartían. Emilio Pérez Touriño, secretario general de los socialistas gallegos, que había presidido el ejecutivo de coalición, dimitió de la secretaría general al día siguiente de las elecciones autonómicas, quedando el Partido de los Socialistas de Galicia en manos de una gestora que se encargó de convocar un Congreso extraordinario de la organización. Celebrado los días 24 y 25 de abril de 2009, en él fue elegido nuevo secretario general Manuel (Pachi) Vázquez Fernández, quién había desempeñado el cargo de Consejero de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible en el Gobierno bipartito.

En contraste con la sustitución en el liderazgo socialista, el proceso de cambio en el interior del BNG no fue inmediato, pues en un primer momento no se produjeron dimisiones. Iniciado marzo, el líder histórico de los nacionalistas, Xose Manuel Beiras, exigió la dimisión de toda la cúpula dirigente del BNG que, en medio de un abierto conflicto interno, vio como su ejecutiva, con el líder Anxo Quintana (que fuera Vicepresidente del Gobierno bipartito) al frente dimitía en Bloque mediado el mes. Pocas semanas después, los días 9 y 10 de mayo, el BNG celebró una Asamblea extraordinaria en la que iba a ponerse con claridad de relieve la existencia del conflicto referido: hasta un total de cuatro listas compitieron por hacerse con la dirección de la organización nacionalista. La elegida fue la presidida por Guillermo Vázquez, militante de la UPG (Unión do Pobo Galego) el partido más fuerte y mejor organizado de los existentes en el interior de la organización frentista.

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 75

Composición por Grupos a 1-1-2009

Grupo Parlamentario Popular de Galicia: 37

Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia: 25

Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Gallego: 13

Composición por Grupos a 31-12-2009:

Grupo Parlamentario Popular de Galicia: 38

Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia: 25

Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Gallego: 12

Estructura del Gobierno

Presidente: Emilio Pérez Touriño (PSdeG-PSOE) (Hasta 17 de abril de 2009. Cesado por Real Decreto 629/2009, de 17 de abril) (*DOG*, núm. 74, de abril de 2009)

Presidente: Alberto Núñez Feijoo (PP) (Desde 17 de abril de 2009. Nombrado por Real Decreto 630/2009, de 17 de abril) (*DOG* núm. 74, de 18 de abril de 2009)

Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia: Alfonso Rueda Valenzuela

Consejería de Hacienda: Marta Fernández Currás

Consejería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras: Agustín Hernández Fernández de Rojas

Consejería de Economía e Industria: Javier Guerra Fernández

Consejería de Educación y Ordenación Universitaria: Jesús Vázquez Abad

Consejería de Sanidad: María del Pilar Farjas Abadía

Consejería de Cultura y Turismo: Roberto Varela Fariña

Consejería de Trabajo y Bienestar: Beatriz Mato Otero

Consejería de Medio Rural: Samuel Jesús Juárez Casado

Consejería del Mar: Rosa María Quintana Carballo

Tipo de Gobierno

Tipo de Gobierno por apoyo parlamentario: mayoritario

Partidos y número de Diputados que los apoyan: 38

Composición del Gobierno: homogéneo

Cambios en el Gobierno

Por Decreto 80/2009, de 19 de abril, de la presidencia de la Xunta, se procedió a cesar a los titulares de los departamentos de la Xunta de Galicia saliente tras las elecciones autonómicas celebradas el 1 de marzo de 2009 y por Decreto 81/2009, de 19 de abril, a nombrar a los titulares de los departamentos de la Xunta de Galicia en los términos a los que acaba de hacerse referencia (Ambos Decretos en *DOG* nº 75, de 20 de abril de 2009).

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

Alberto Núñez Feijoo fue propuesto como candidato del PP a la Presidencia de la Xunta de Galicia y elegido Presidente en primera votación con los 38 votos del PP en la sesión de investidura que tuvo lugar en los plenos de 14 y 16 de abril de 2009 del Parlamento de Galicia (*BOPG* núm. 5, 17-4-09)

Mociones de reprobación

Ninguna

Debates y resoluciones más importantes

Proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular

Presentadas:

Proposición de ley de modificación de la Ley 3/1983, de 15 de junio, de normalización lingüística. Registro de entrada núm. 12715, 3-11-09

Proposición de ley de modificación de la Ley 3/1983, do 15 de junio, de normalización lingüística. Registro de entrada núm. 13416,12-11-09

En tramitación:

Proposición de ley de iniciativa legislativa popular, por la que se establece y regula una red de apoyo a la mujer embarazada.

Proposición de ley de iniciativa legislativa popular de fomento del sector naval de Galicia.

Proposición de ley de iniciativa legislativa popular, para la creación y regulación del Área Metropolitana de Vigo.

Proposiciones de ley a presentar ante el Congreso de los Diputados

Proposición de ley para presentar ante el Congreso de los Diputados, a iniciativa del Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Gallego, de transferencia de competencias a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de salvamento marítimo y lucha contra la contaminación marina.

Comparecencias del Presidente de la Xunta

Comparecencia en Pleno del Sr. Presidente de la Xunta de Galicia, a petición propia, para informar sobre el alcance y el contenido de la reunión que mantuvo el pasado día 15 de junio con el presidente del Gobierno español, Sr. Rodríguez Zapatero (*BOPG* núm. 25, 18-6-09).

Comparecencia del Sr. Presidente de la Xunta de Galicia, por iniciativa de las diputadas y de los diputados del Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia, para informar de la situación y explicar su posición ante el nuevo sistema de financiación autonómica para la Comunidad Autónoma de Galicia (*BOPG* núm. 49 de 15-7-2009).

Comparecencia en Pleno del Sr. Presidente de la Xunta de Galicia, a petición propia, y con carácter urgente, para informar sobre el contenido y alcance de la IV Conferencia de Presidentes (*BOPG* núm. 138, 17-12-09).

Declaraciones institucionales

Declaración institucional del Parlamento de Galicia de apoyo a la campaña «Panos Brancos contra a Droga» (*BOPG* núm. 38, 23-6-09).

Declaración institucional de condena del atentado en el que perdió la vida el policía nacional don Eduardo Antonio Puelles García (*BOPG* núm. 42, 29-6-09).

Declaración Institucional del Parlamento de Galicia de apoyo a la candidatura de la Torre de Hércules como «patrimonio da humanidade» por la UNESCO (*BOPG* núm. 42, 29-6-09).

Declaración institucional acordada por los tres grupos de la Cámara, sobre el hundimiento en la ría de Muros y Noia del pesquero Furacán (Pleno día 8-9-09, *DS* núm. 14).

Declaración Institucional en el día internacional contra la explotación sexual y la trata de personas (Pleno día 22-9-09).

Declaración institucional del Parlamento de Galicia sobre la situación en Honduras después del golpe de estado militar (*BOPG* núm. 106,2-11-09).

Declaración Institucional del Parlamento de Galicia sobre el secuestro del Alakrana (*BOPG* núm. 106, 2-11-09).

Declaración Institucional del Parlamento de Galicia en recuerdo de las víctimas de accidentes de tráfico (BOPG núm. 144, 28-12-09).

Declaración institucional do Parlamento de Galicia de apoyo al pueblo saharaui (*BOPG* núm. 144, 28-12-09).

Senado

Designación de D. Pablo García García senador en representación de la Comunidad Autónoma de Galicia en substitución de D. Francisco Xavier Carro Garrote (*BOPG* núm. 79, 22-9-09).

Comisiones de Investigación

Solicitud de creación de una Comisión de investigación sobre el proceso de adquisición de la sede de la Fundación Pública Escola Galega de Administración Sanitaria (FEGAS) en Santiago de Compostela (*BOPG* núm. 110, 6-11-09).

Reformas del Reglamento Parlamentario

Ninguna.

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

Acuerdo de la Mesa y de la Junta de Portavoces, de 14 de mayo de 2009, por el que se aprueban las Normas sobre la ordenación de la elección de los miembros del Consejo de Administración de la Compañía de Radio-Televisión de Galicia (*BOPG* 18, 15-5-09).

Acuerdo de la Mesa y de la Junta de Portavoces del Parlamento de Galicia, de 14 de mayo de 2009, por el que se aprueban las Normas sobre la ordenación de la elección de los miembros del Consejo Asesor de Radio-Televisión Española en Galicia y se fija el plazo de presentación de candidaturas por los grupos parlamentarios (*BOPG* 18, 15-5-09).

Acuerdo de la Mesa del Parlamento, del día 10 de diciembre de 2009, por el que se aprueban las Normas para el nombramiento de un miembro del Consejo Gallego de Enseñanzas Artísticas Superiores (*BOPG* núm. 135, 14-12-09).

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

Consejo de Cuentas

Memoria de actividades del Consejo de Cuentas de Galicia correspondiente al ejercicio 2007. Recomendaciones aprobadas (*BOPG* núm. 43, 1-7-09).

Memoria de actividades do Consejo de Cuentas de Galicia correspondiente al

ejercicio 2008. Recomendaciones aprobadas (Comisión Permanente no Legislativa para las Relaciones con el Consejo de Cuentas. *BOPG* núm. 99, 22-10-09).

Programa anual de trabajo del Consejo de Cuentas de Galicia para el año 2009. Recomendaciones aprobadas (Comisión Permanente no Legislativa para las Relaciones con el Consejo de Cuentas. *BOPG* núm. 99, 22-10-09).

Elección de D. Xesús Carlos Palmou Lorenzo como miembro del Consejo de Cuentas de Galicia (*BOPG* núm. 17, 14-5-09).

Elección de D. Ramón José Núñez Gamallo y de D. José Antonio Orza Fernández como miembros del Consejo de Cuentas de Galicia (*BOPG* núm. 83, 28-9-09).

Valedor del Pueblo

Informe anual del Valedor do Pobo correspondiente al año 2008 (Aprobación: Pleno día 8-9-09; *DS* núm. 14).

Informe anual do Valedor do Pobo correspondiente al año 2009 (Publicación del informe. *BOPG* núm. 202, 31-3-10).

ISLAS BALEARES

Maria Ballester Cardell

Consideraciones generales

Durante el año 2009 la actividad de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears se ha visto afectada por la intensificación de la crisis económica, las diversas investigaciones de casos de corrupción política y las tensiones entre los miembros del Gobierno de coalición. La compleja coyuntura socio-económica y las crisis del ejecutivo presidido por Francesc Antich tuvieron su reflejo en la escasez de novedades legislativas. A pesar de ello, durante el período que abarca este *Informe,* se aprobaron hasta nueve leyes, algunas de ellas de gran importancia, tal y como se explicará en el apartado dedicado a la actividad legislativa. Además, en uso de la facultad conferida por el art. 49.1 del Estatuto de Autonomía, el Gobierno dictó cinco decretos-leyes, aunque sólo cuatro de ellos fueron convalidados tras el debate y posterior votación en el Pleno del Parlamento balear.

En pleno verano se aprobó, en el marco del Consejo de Política Fiscal y Financiera, el nuevo Acuerdo de Financiación de las Comunidades Autónomas que, en el ámbito de las Islas Baleares fue valorado, en general, positivamente en la sesión extraordinaria del Parlamento balear, celebrada el 28 de julio. La reforma del modelo de financiación aumenta la autonomía normativa y la corresponsabilidad fiscal. Pero, sin duda, el elemento más importante para las Baleares, que supondrá una mejora sustancial respecto a la situación anterior, es el establecimiento de la población como variable fundamental en el reparto de Fondos adicionales que aporta el Estado. Por otro lado, para el cálculo de las necesidades de financiación se distingue entre servicios fundamentales (educación, sanidad y servicios sociales esenciales) y servicios no fundamentales. Sólo los primeros se benefician de un sistema de nivelación y se sufragarán mediante un Fondo procedente del 75% de la recaudación de los tributos cedidos y de la transferencia del fondo de garantía. También en este caso el cálculo de necesidades se formula a partir del criterio de la población ajustada (que tiene en cuenta, en diferente proporción, la población en edad escolar, la mayor de 65 años, la insularidad, etc.). En definitiva, la nueva fórmula de financiación genera una razonable expectativa respecto a la consecución de un avance en relación a las insuficiencias del régimen anterior y, particularmente, a un encaje más justo de las Islas Baleares en el marco de la financiación autonómica.

En 2009 se han producido dos cambios en el Gobierno balear. Con el primero de ellos, que afectó a dos áreas gestionadas por el PSOE, el presidente Antich pretendía dar un nuevo impulso a la acción política una vez pasado el ecuador de

la legislatura; en concreto, la Consejería de Educación y Cultura fue asumida por Bartomeu Llinás en substitución de Bárbara Galmés, mientras que la consejera de Interior María Ángeles Leciñena dejó paso a Pilar Costa, al frente de una Consejería que integró tres áreas diferentes: Innovación, Interior y Justicia. El segundo de los cambios en el Ejecutivo balear se produjo a causa de la renuncia voluntaria, a raíz de su imputación en un caso de presunta malversación de fondos públicos, del consejero de Turismo, Miquel Nadal Buades, que fue substituido por Miquel Ferrer Viver.

En el capítulo de designaciones, a principios de año los grupos parlamentarios llegaron a un acuerdo general para la renovación de los cargos en diferentes instituciones públicas. Se nombraron los miembros del *Consell Consultiu*, del *Consell Social de la Universitat de les Illes Balears*, de *la Sindicatura de Comptes*, del Consejo de Administración del Ente Público Radiotelevisión de las Illes Balears, y se aprobó la terna de juristas que fue presentada al Consejo General del Poder Judicial para cubrir una plaza de magistrado en la Sala de lo Civil y Penal del TSJ.

Desgraciadamente en 2009 se produjeron trágicos sucesos en las Illes Balears. De un lado, la banda terrorista ETA perpetró el primer atentado mortal en la Comunidad Autónoma, el 30 de julio, al explosionar un coche bomba a pocos metros del cuartel provisional de Palmanova, a consecuencia del cual fallecieron dos jóvenes agentes de la Guardia Civil. Por otro lado, en agosto se produjeron graves incidentes entre vecinos en el barrio de Son Gotleu, en el que convive una elevada densidad de población con un alto grado de inmigración, en situaciones muy precarias y que padece las consecuencias derivadas del tráfico de drogas y la prostitución. Además, el 26 de octubre se derrumbó parcialmente un edificio de la barriada Camp de'n Serralta de Palma que acabó con la vida de siete personas y provocó tres heridos, además de cuantiosos desperfectos materiales.

La inestabilidad del Gobierno balear

Los desacuerdos y desavenencias entre los partidos que conforman el ejecutivo autonómico han marcado la actividad política e institucional durante este período. El Pacto de Gobierno, acordado por seis de partidos de centro izquierda tras las elecciones autonómicas y municipales de 2007, pasó por momentos tensos y difíciles en 2009 y sufrió el desgaste de dos graves crisis de gobierno, en las que se llegó a plantear el adelanto de las elecciones autonómicas, además de otras tantas situaciones de gran desestabilización política.

A principios de año, las negociaciones de los socios de gobierno en dos iniciativas normativas emblemáticas para el Gobierno balear (el proyecto de la nueva Ley del Suelo, que no se llegó a aprobar, y el Decreto ley para el impulso de la actividad turística) generaron algunas incertidumbres sobre la cohesión del ejecutivo autonómico. Las tensiones se incrementaron hasta tal punto que Unió Mallorquina presentó una enmienda en el Parlamento a favor de la construcción de un campo de golf en contra de los criterios del PSOE y el Bloc, sus socios en el Gobierno balear.

Con el reinicio del curso político, tras las vacaciones de verano, el Presidente Antich, con la intención de reforzar la acción política, remodeló mínimamente su

gabinete, sin alterar ninguna de las áreas gestionadas por Unió Mallorquina y el Bloc-PSM-IU-Verds. Los cambios se limitaron a dos consejerías del PSOE (Educación y Cultura, por un lado, e Interior, por otro) que deben entenderse en clave interna.

A las pocas semanas de formalizarse la reestructuración del ejecutivo autonómico, los cargos representativos de Unió Mallorquina en el Consell insular de Mallorca anunciaron el abandono de la institución ante lo que ellos calificaron como una situación reiterada de «falta de diálogo, de lealtad, de comunicación y de respeto a los consejeros» de la formación regionalista. A pesar de que el anuncio se circunscribía a la institución insular, quedando al margen los pactos en el Gobierno balear y en el Ayuntamiento de Palma, la situación de desconfianza y falta de cohesión se trasladó también al ejecutivo de coalición. Tras largas y tensas negociaciones se superó la crisis y se firmó un nuevo acuerdo entre PSOE, UM y Bloc, con la intención de recuperar la estabilidad necesaria para afrontar la segunda parte de legislatura.

A principios de diciembre se reabrió, de nuevo, la crisis de Gobierno con la dimisión del consejero de Turismo Miquel Nadal. Ante esta situación el presidente Antich anunció la búsqueda de acuerdos con todos los partidos políticos, incluido el Partido Popular, para dar estabilidad a los diferentes ámbitos institucionales, sin descartar la convocatoria de elecciones anticipadas. Finalmente, la situación fue nuevamente reconducida con el apoyo de las formaciones de centro izquierda, a partir de la negociación y posterior aprobación de un «código ético» para luchar contra la corrupción de la clase política en la Comunidad Autónoma.

Entre tanto, durante todo el año, diversos episodios han contribuido a tensar las relaciones entre los socios de Gobierno, tales como el abandono por parte de los representantes municipales de Unió Mallorquina de un Pleno del Ayuntamiento de Palma (que dejó en minoría al equipo de Gobierno); las reticencias de la formación regionalista manifestadas públicamente al proyecto ferroviario del Gobierno; o la renuncia por parte de los cargos públicos de Esquerra Republicana de Catalunya a las áreas de gobierno de las instituciones de las Islas en las que tenía representación, a causa de la «grave situación política de las Baleares», y la solicitud de elecciones anticipadas.

Las medidas contra el impacto de la crisis económica

Pese a las dificultades internas del ejecutivo autonómico, su principal prioridad durante 2009 fue la adopción de medidas contra la desaceleración económica, con el fin de paliar sus efectos en el ámbito socio-laboral. A lo largo de este período se aprobaron hasta cinco decretos leyes con el fin de dar una respuesta rápida a la grave situación económica que siguió afectando también al archipiélago, de los que se da cuenta en el apartado dedicado a la actividad legislativa. En esta misma línea, con el objetivo fundamental de proponer iniciativas de reactivación económica de la Comunidad Autónoma, se crearon diversos organismos asesores tales como el Instituto Balear de la Economía, la Comisión de Seguimiento de los Acuerdos del Pacto para la competitividad, la ocupación y la cohe-

sión social y el Consejo de la Economía Social y del Cooperativismo de las Islas Baleares.

Con el fin de hacer frente a la dificultad de las empresas y los emprendedores para conseguir financiación para sus proyectos, desde la Consejería de Trabajo y Formación se impulsó la firma de un Protocolo con la Sociedad de Garantía Recíproca ISBA, por el cual se creó un servicio de asesoramiento y análisis financiero. De esta forma, se podrían atender, de un lado, las necesidades de los nuevos emprendedores que quisieran crear un proyecto empresarial y precisaran de un análisis financiero del mismo y, de otro, se apoyaba a las empresas con dificultades temporales de viabilidad, ofreciendo análisis y alternativas para continuar con su proyecto empresarial.

Con el objetivo de mejorar la competitividad del sector turístico y favorecer nuevas oportunidades para exportar tecnología y gestión en procesos turísticos, la Consejería de Economía, Hacienda e Innovación, con el consenso del sector turístico y hotelero de las Islas Baleares, impulsó la creación del clúster de Innovación Tecnológica en Turismo. En esta misma clave hay que entender la instalación en el Parque Bit del «Centro de Innvoación de Microsoft en Tecnologías para el Turismo», dentro del programa de Gobierno balear dirigido a implicar al sector turístico en la introducción, estudio y desarrollo de las nuevas tecnologías. Igualmente, con especial atención al sector turístico, en el marco de la Comisión de Seguimiento de los acuerdos del Pacto por la competitividad, se analizaron medidas para el desarrollo estratégico del turismo, sin olvidar la ocupación y la cohesión social, con el fin de promover un modelo económico competitivo e innovador y basado en el desarrollo sostenible. Por otro lado, con el fin de mejorar la posición de las destinaciones y de los productos de las Islas en los mercados turísticos emisores, a finales de año se firmó un acuerdo entre el Gobierno balear y la Secretaria de Estado de Turismo para la promoción de las Illes Balears durante el período 2010-2012.

Durante el año 2009, el Gobierno balear ha seguido potenciando la formación ocupacional, certificada y catalogada, para atender las necesidades del mercado: de un lado, dar una respuesta a los requerimientos de productividad y competitividad de las empresas y, de otro, posibilitar las aspiraciones de especialización y promoción profesional y personal de los trabajadores. Para cumplir tales objetivos, el Consejo de Gobierno impulsó diversas convocatorias de subvenciones públicas para programas de formación especiales, dirigidos a colectivos desocupados o vulnerables en el mercado laboral, para mejorar las posibilidades de ocupación de los trabajadores y, en definitiva, afrontar con mejores garantías y oportunidades el acceso y la continuidad en el mercado laboral.

A fin de facilitar que los trabajadores desocupados pudieran cumplir el período mínimo de cotización para acceder al subsidio del paro, el ejecutivo autonómico fomentó la contratación de desempleados sin prestaciones y con cargas familiares a través de empresas públicas. Con estas medidas, junto a otras iniciativas, como los programas dirigidos a jóvenes que compaginen la formación reglada, para obtener la certificación profesional, con el cobro de un salario por la realización de tareas de interés general o social, se ha querido fortalecer el tejido productivo y disminuir las repercusiones de la desocupación de trabajadores de las Illes Balears.

Actuaciones a favor de la cohesión y la protección social

En el ámbito de la dependencia, el Gobierno central y la Consejería de Asuntos Sociales, Promoción e Inmigración firmaron, en el mes de marzo, un acuerdo por el que el Estado debía destinar en este ejercicio 7,3 millones de euros adicionales para la construcción y la habilitación de infraestructuras para personas dependientes en las Islas. Además, con el fin de acercar a los ciudadanos los trámites necesarios para el desarrollo de la Ley 36/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, y reforzar los servicios de atención primaria municipal, la Consejería de Asuntos Sociales anunció, a finales de año, la negociación pactada con los ayuntamientos y los Consejos insulares para transferirles técnicos (valoradores y trabajadores sociales que actualmente está trabajando en el desarrollo de la Ley de la dependencia) dedicados a la atención a la dependencia para reforzar los servicios de atención primaria de los municipios.

Con el objetivo de detectar con la máxima rapidez los maltratos infantiles y actuar con la mayor eficacia, la Comisión Interinsular para la Protección de los menores aprobó, en noviembre, un Protocolo para actuar de forma coordinada en los casos de abusos a menores. A partir de este momento, todos los profesionales dedicados a la protección de la infancia dispusieron de unos criterios unificados en caso de maltrato y abusos. La aprobación del Protocolo conllevó otras actuaciones paralelas, como la creación del registro de notificación de maltratos, conectado con el del resto de comunidades autónomas y que gestiona el Estado; la creación de una unidad de maltrato y abusos, hasta esos momentos inexistente en el Archipiélago; y, finalmente, el compromiso del Gobierno de la Comunidad Autónoma de colaborar con los Consejos insulares para dotarles de más profesionales y medios materiales para actuar en casos de maltratos infantiles.

La sensibilización social y política contra la violencia de género se ha visto reflejada, durante este período, en diferentes iniciativas impulsadas por la Consejería de Asuntos Sociales, Promoción e Inmigración y coordinadas por el *Institut Balear de la Dona*. Sin duda, la más innovadora fue la aprobación del «Protocolo interadministrativo de detección, prevención y atención de la violencia machista y en casos de ataques sexuales», con el que se pretende ordenar e impulsar todas las acciones de forma coordinada y eficaz. El documento, que fue ratificado por la consejera Fina Santiago y el presidente del TSJ de las Illes Balears, Antoni Terrassa, se negoció durante dos años con las dieciocho instituciones y entidades implicadas (las Consejerías de Salud, Educación y Cultura, Interior, Asuntos Sociales, los Consejos insulares, el TSJ, el Ayuntamiento de Palma, la Federación de Entidades Locales, la Audiencia Provincial, la Delegación de Gobierno, diversos colegios profesionales –como los de psicólogos, trabajadores sociales, abogados–, la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía). El objetivo del Protocolo es mejorar la coordinación entre las instituciones y entidades implicadas en la protección y la asistencia a mujeres en situación de riesgo o víctimas de violencia machista y de agresiones sexuales, así como establecer pautas de actuación homogéneas para toda la Comunidad Autónoma que redunde en beneficio de la atención a las víctimas.

Las investigaciones contra la corrupción

Un año más, la actividad investigadora y judicial en diferentes casos de corrupción política fue uno de los principales puntos de atención en las Islas Baleares. Durante el lapso de tiempo que abarca este *Informe* se intensificó la investigación judicial y policial en diversas tramas políticas, empresariales y financieras articuladas durante la anterior legislatura.

En noviembre, la Presidenta del Parlamento balear, Maria Antònia Munar, fue llamada a declarar como imputada en un caso de corrupción urbanística. La causa penal tuvo su origen en la querella criminal que presentó en 2007 el empresario José Luís Núñez contra representantes políticos de Unió Mallorquina y Partido Popular en el Consell de Mallorca; el promotor barcelonés ofertó 60 millones de euros por un negocio inmobiliario que se adjudicó en 2006 a la firma catalana Sacresa por 30 millones. En la causa se investigan supuestos delitos de prevaricación, malversación de caudales públicos, negociaciones prohibidas y revelación de secretos en el proceso de adjudicación. Además de Munar, también están encausados en el caso Can Domenge otros militantes de la formación regionalista que ocupan cargos públicos en las instituciones baleares.

En el plano estrictamente judicial, el TSJ de las Illes Balears condenó al Diputado autonómico y ex-consejero de Territorio del Consell insular de Mallorca, Bartomeu Vicens, a cuatro años y seis meses de prisión e inhabilitación absoluta durante ocho años por malversación de caudales públicos y prevaricación administrativa. Si bien, en un primer momento, Vicens anunció que no tenía intención de presentar su dimisión, finalmente formalizó la renuncia a su escaño en el Parlamento balear, el 21 de diciembre.

En ese mismo mes, el Presidente de Unió Mallorquina Miquel Àngel Flaquer presentó su renuncia al cargo de consejero y portavoz de su formación política en el Consell insular de Mallorca tras declarar como imputado en la «Operación Maquillaje» por un supuesto desvío de fondos públicos a una red de empresas del entorno de Unió Mallorquina. La investigación judicial se centró en compañías a las que se encargó la producción de programas de la radio y la televisión pública de Mallorca. A raíz de las actuaciones judiciales en este caso también presentó su renuncia al cargo de Consejero de Turismo Miquel Nadal, anterior Presidente de Unió Mallorquina.

También en diciembre se produjo el ingreso en prisión de Eugenio Hidalgo, ex Alcalde del Ayuntamiento de Andratx, y de Jaume Massot, ex director autonómico de Ordenación del Territorio, tras desestimación por el TS del recurso de casación en relación a la Sentencia de la Audiencia Provincial (mayo 2008) por la que fueron condenados, a cuatro años de prisión y a tres años y seis meses respectivamente, por la construcción de una edificación ilegal en un terreno propiedad del ex Alcalde calificado como área protegida.

Todo ello ha contribuido a configurar un escenario de creciente desconfianza en la política, de desprestigio de las instituciones democráticas, en el que los ciudadanos observan, con cierta apatía y preocupación, actitudes y conductas absolutamente reprobables. Ciertamente, la magnitud de los casos de corrupción investigados en las Islas Baleares obligan a una profunda reflexión sobre las consecuencias

que esta situación puede desencadenar en una Comunidad Autónoma con seis de los cincuenta y nueve diputados del Parlamento que están siendo investigados en casos de presunta corrupción; un consejero del Gobierno balear también investigado; la continuación de diversas actuaciones judiciales sobre presuntas actividades delictivas cometidas por cargos públicos y funcionarios durante la legislatura anterior (la operación Escala o el caso del Palma Arena, por citar algunas); y la investigación judicial sobre el supuesto enriquecimiento irregular del ex presidente Jaume Matas.

Actividad política e institucional

El debate sobre la orientación política general del Gobierno celebrado en el Parlamento, entre el 22 y el 24 de septiembre, se inició con el trasfondo de una intensa crisis económica que siguió provocando unos niveles de desconfianza muy preocupantes. Por ello, el presidente Antich centró su intervención en las medidas adoptadas por el Gobierno para reactivar la economía, ayudar a los sectores más desfavorecidos, paliar la situación de los afectados por el desempleo y, al mismo tiempo, corregir las deficiencias estructurales del modelo económico. Los tres ejes que marcó el presidente en su discurso fueron, en primer lugar, generar ocupación, a través de las empresas públicas y los ayuntamientos, mediante la contratación de personas desempleadas, sin prestaciones, para realizar trabajos comunitarios y, a su vez, fomentar el aprendizaje en el trabajo. En segundo lugar, impulsar el tejido productivo a través del apoyo a las empresas, a los emprendedores y a la economía social con programas de incentivos a la contratación estable. Finalmente, como medida estratégica y de futuro, incentivar la formación, certificada y catalogada, dirigida a los sectores que necesiten mano de obra.

Durante el debate, el portavoz del PP se refirió también a la crisis económica, señaló que la actuación del Gobierno balear fue insuficiente para paliar sus efectos y aludió a la falta de liderazgo del presidente del Ejecutivo ante la peor coyuntura laboral en la Comunidad Autónoma. Francesc Fiol recalcó que para conseguir austeridad y reducción del sector público no es necesaria ninguna ley, siendo suficiente la voluntad política, y dudó de la credibilidad de Antich para convocar al diálogo entre partidos, puesto que en los dos años de legislatura todos los intentos para llegar a acuerdos resultaron infructuosos. Por su parte, el portavoz del Bloc, Gabriel Barceló, instó a la unidad y firmeza en defensa de los intereses de la Comunidad Autónoma y pidió al presidente una actitud decidida para luchar contra la crisis y corregir el actual modelo productivo. Y el portavoz de Unió Mallorquina se mostró crítico frente al «desproporcionado análisis satisfactorio» que hizo el presidente Antich y lamentó los incumplimientos estatales en inversiones y financiación.

En otro orden de cosas, el marco de la Conferencia de Presidentes prevista en el art. 74 del Estatuto de autonomía, el 28 de enero se reunieron el presidente Antich y los cuatro presidentes de los Consejos insulares para analizar las estrategias de las Administraciones públicas para afrontar la difícil coyuntura económica. Uno de los principales asuntos tratados fue el calendario para el traspaso de servicios y funciones a los Consejos insulares, con el fin permitirles el pleno

ejercicio de las competencias que el propio Estatuto reconoce como propias. Precisamente, para impulsar la actuación de la Comisión Mixta Gobierno-Consejos insulares y la aprobación por parte del ejecutivo de los correspondientes decretos de traspasos, durante este período se modificó la composición (por Acuerdo del Consejo de Gobierno publicado en el BOIB núm. 159, de 29 de octubre) y el reglamento de funcionamiento (por Resolución del Consejero de la Presidencia, publicado en el BOIB núm. 172, de 24 de noviembre) de la citada Comisión. Además, en el encuentro los presidentes de los Consejos insulares presentaron al Gobierno diversos proyectos prioritarios para sus respectivas islas, con el fin de recibir los fondos y las inversiones necesarias para actuar con la máxima celeridad. En una ulterior reunión, celebrada el día 7 de octubre, el Presidente del ejecutivo balear manifestó que se mantendrían los fondos para los Consejos insulares para 2010, al tiempo que pidió austeridad y contención en los gastos que no fueran prioritarios.

Actividad legislativa

Siguiendo la tónica iniciada con la VI Legislatura, la producción legislativa de la Comunidad Autónoma durante el año 2009 se ha visto condicionada por las dificultades propias de un ejecutivo de coalición, en el que participan fuerzas políticas con sensibilidades y puntos de vista no siempre coincidentes. La necesidad de acordar y consensuar los principios básicos de los proyectos normativos e, incluso, los desencuentros y desavenencias entre las formaciones que apoyan el Gobierno de centro izquierda, se han traducido en una ralentización de las iniciativas normativas y gubernamentales. No obstante, se han aprobado disposiciones en materias tan importantes como la mejora y rehabilitación de los barrios de los municipios de las Illes Balears, los servicios sociales básicos o la regulación de las medidas medioambientales para impulsar las inversiones y la actividad económica en la Comunidad Autónoma. En este período se aprobaron un total de nueve leyes (incluida la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 2010) y cinco decretos leyes, con el objetivo fundamental de actuar de forma rápida contra la desaceleración económica en las Islas Baleares.

Leyes

La Ley 1/2009, de 25 de febrero, de medidas tributarias para impulsar la actividad económica en las Illes Balears, que proviene del Decreto-ley 1/2008, de 10 de octubre, del mismo nombre (BOIB núm. 144/2008), incorpora un conjunto de disposiciones que afectan principalmente a empresas familiares y sectores sociales menos favorecidos. En relación al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, y como novedad principal en relación al citado Decreto ley, se establecen una serie de deducciones en la cuota íntegra autonómica, relacionadas con la adquisición, arrendamiento y rehabilitación de vivienda habitual a cargo de jóvenes con residencia en las Islas Baleares, adopción nacional o internacional de hijos, adquisición de libros de texto, fomento del autoempleo y contribuyentes residentes en las Islas Baleares de edad igual o superior a los 65 años. También se incluyen algu-

nas novedades importantes en el Impuesto de Sucesiones y Donaciones y en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

Con la aprobación de la Ley 2/2009, de 19 de marzo, de rehabilitación y mejora de los barrios de los municipios de las Islas Baleares, se materializó uno de los proyectos más emblemáticos de esta legislatura. El objetivo principal de la norma consiste en la promoción de actuaciones públicas de fomento y progreso de los pueblos y de los barrios de las ciudades de la Comunidad Autónoma y, de esta forma, promover la regeneración social, económica, urbanística y arquitectónica de los diferentes lugares del archipiélago. Los principios inspiradores de la norma son: la promoción de la rehabilitación de la edificación residencial, así como la mejora del espacio urbano de los barrios y municipios de las Islas Baleares; favorecer la cohesión, la igualdad y el bienestar social de los barrios; fomentar su dinamización económica y social; estimular las acciones de mejora de la situación ambiental y la sostenibilidad de los zonas urbanas; e impulsar la acción coordinada entre la Administración autonómica y los ayuntamientos para la apertura de nuevos escenarios de habitabilidad y calidad de vida. La intervención pública se concreta con la aprobación anual de una convocatoria pública para la concesión de ayudas a los ayuntamientos para llevar a cabo actuaciones de rehabilitación y mejora de los barrios afectados y ordena a la Comunidad Autónoma reservar anualmente, a cargo de los presupuestos generales, una partida mínima de 10.000.000 de euros para su financiación. A finales de este mismo año, se otorgaron las ayudas a veintiún municipios que se acogieron a la primera convocatoria de la Ley de Barrios, destinada a poner en marcha obras de rehabilitación urbana conforme a las directrices fijadas en la Ley.

En el contexto de la lucha contra la violencia de género, el Parlamento balear aprobó la Ley 3/2009, de 27 de abril, de modificación de la Compilación de Derecho Civil de las Islas Balears, sobre las causas de indignidad sucesoria y desheredamiento. El legislador señala la necesidad de reaccionar ante la lacra de la violencia doméstica con el fin de conseguir su erradicación y que, a tal efecto, la sociedad debe tomar todas las medidas a su alcance. En esta línea, la Ley tiene por objeto impedir que las personas condenadas por delitos relacionados con la violencia de género hereden el patrimonio de su víctima. Por ello, el art. 7 bis (en relación a las disposiciones aplicables a Mallorca) y el art. 69 bis (respecto a disposiciones aplicables a Ibiza y Formentera), con idéntico tenor, establecen las causas de indignidad para suceder (que lo son también de desheredamiento), así como la caducidad de la acción declarativa de indignidad sucesoria. Además, se introducen algunas modificaciones en el Derecho Civil balear para permitir la posibilidad de revocación de la donación universal y de los pactos sucesorios y, también, de la posible revocación de donaciones entre cónyuges por las razones antes citadas. Finalmente, se incluye una modificación de la Ley 18/2001, de 19 de diciembre de Parejas Estables para equiparar su régimen, a estos efectos, al régimen conyugal.

La aprobación de la Ley 4/2009, de 11 de junio, de Servicios Sociales de las Islas Baleares, supuso la culminación de una iniciativa dirigida a convertir los servicios sociales en verdaderos derechos subjetivos de las personas. La Ley se propone configurar un nuevo modelo para el desarrollo de los servicios sociales en las Islas Baleares y opta por la refundición en la misma de la regulación de los

servicios sociales (el régimen de autorizaciones, homologaciones, acreditaciones; el régimen competencial y organizativo; y el sistema de inspecciones y el régimen sancionador). Esta Ley se propone «configurar un sistema de servicios sociales que dé respuesta a las necesidades de las personas, potenciando su autonomía y calidad de vida». Y, conforme a este cometido, se determina el «sistema público de servicios sociales», que deberán ser prestados por recursos públicos y por el concierto con entidades privadas y se regulan las carteras de servicios sociales, en las que se fijan las prestaciones a las qué podrán acceder las personas destinatarias de la ley. El legislador se ocupa, específicamente, de la calidad de los servicios sociales y prevé la elaboración por parte del Gobierno balear de un plan de calidad integrado en el Plan Estratégico de los Servicios Sociales, en colaboración con los Consejos insulares. El texto de la ley requiere, para su plena efectividad, el desarrollo ulterior por parte del Ejecutivo autonómico, a través de la aprobación de la cartera básica de servicios sociales (como, por ejemplo, el derecho a no pasar hambre y a disponer de unas condiciones mínimas de vivienda, alojamiento y vestuario). Dicha cartera de servicios, que debe aprobarse en el plazo máximo de dieciocho meses, definirá los servicios sociales de obligada prestación por parte de las Administraciones públicas, con la participación de la iniciativa privada. Se prevé, igualmente, el establecimiento de ratios de servicio por población. Una vez se haya valorado técnicamente que una persona o un grupo se encuentren en una situación de necesidad que le impide acceder a los servicios sociales suficientes, las Administraciones públicas estarán obligadas a suplirlos. Ciertamente, otras comunidades autónomas tienen medidas similares dentro de la cartera de servicios sociales de las respectivas consejerías de Asuntos Sociales; sin embargo, en el caso balear, el establecimiento por ley (y su ulterior desarrollo reglamentario de los derechos subjetivos y las ratios) hace que la prestación de los servicios sociales no dependa de la voluntad política, sino que vincula a las Administraciones competentes en la materia. Sin embargo, solamente a través de la concreta aprobación por parte del Gobierno de la cartera básica de servicios sociales de la administración autonómica se podrá constatar la auténtica efectividad de la Ley.

Con el fin de dar cumplimiento a una exigencia estatutaria, el Parlamento aprobó la Ley 5/2009, de 17 de junio, de modificación de la Ley 10/2000, de 30 de noviembre, del Consejo Económico y Social. Como es sabido, el Estatuto de autonomía aprobado por la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, dispone la creación del Consejo insular de Formentera y, además, reconoce el ejercicio de la potestad reglamentaria a los Consejos insulares en las materias que les son atribuidas como propias. Estas previsiones y reformas implican una serie de efectos sobre el Consejo Económico y Social. De un lado, en relación a sus atribuciones que se ven incrementadas, pues la función de informe se debe desplegar también en relación a las disposiciones reglamentarias en materia económica y social, laboral o ocupacional que dicten los Consejos insulares; en segundo lugar, la creación del Consejo insular de Formentera afecta a la composición de la institución (ya que con la entrada en vigor de la ley *cuatro* de los cinco expertos en materia económica y social y medioambiental del Grupo III serán propuestos por los Consejos insulares). Además de las estrictas adaptaciones del Consejo Económico y Social al Estatuto, la Ley prevé que dicha institución deberá emitir dictamen en relación a los Decretos legislativos que apruebe el Gobierno balear en materia

socio-económica. Y, a fin de clarificar el ámbito material de actuación de la institución, la norma delimita las materias que se encuentran en el ámbito de definición de aquello que se considera «económico, social, laboral o de ocupación», así como las excepciones previstas. Se fija, de esta manera, el ámbito de la preceptividad, al establecer qué normas, por materia e importancia, han de ser sometidas al dictamen del Consejo Económico y Social.

La Ley 6/2009, de 17 de noviembre, de medidas ambientales para impulsar las inversiones y la actividad económica de las Islas Baleares, fue el resultado de la tramitación parlamentaria, por vía de proyecto de ley, del Decreto-Ley 1/2009, de 30 de enero, al que vamos a referirnos más adelante. La ley aprobada por el Parlamento regula toda una serie de normas y medidas para agilizar los trámites ambientales en relación a las evaluaciones de impacto ambiental y estratégicas, residuos, ruidos, espacios de relevancia ambiental, entidades de derecho público vinculadas o dependientes de la Consejería de Medio Ambiente y responsabilidad ambiental. En concreto, el legislador establece una serie concreciones para clarificar y subrayar la corresponsabilidad de los distintos órganos administrativos y agentes que intervienen en los procedimientos de evaluaciones ambientales. La norma también prevé unas leves modificaciones (que tan sólo afectan a la franja horaria) en relación a la contaminación acústica. En relación a los espacios de relevancia ambiental, introduce una serie de normas relativas a los planes y proyectos de gestión y actividades ambientales, con el objeto de coordinar las actuaciones de los diferentes departamentos y entidades de la Consejería de Medio Ambiente. Con la entrada en vigor de la Ley, también se modificó la finalidad institucional de las entidades *Institut Balear de la Natura* y *Espais de Natura Balear*, incluyendo la gestión de las áreas recreativas. El último título de la Ley, dedicado a la responsabilidad ambiental, indica cuál es la autoridad encargada de desarrollar las funciones previstas en la Ley 26/2007, de 23 de febrero, de responsabilidad medioambiental.

La Ley 7/2009, de 11 de diciembre, electoral de los Consejos Insulares, significó la aprobación de una norma instrumental muy relevante a los efectos de trasponer en el plano legislativo uno de los cambios más sustanciales del Estatuto de autonomía, tras la aprobación de la Ley Orgánica 1/2007 de 28 de febrero. Como es sabido, a partir de la entrada en vigor del nuevo Estatuto, los consejeros electos ya no son los diputados elegidos por el Parlamento en cada isla, sino que son «los consejeros elegidos en las circunscripciones respectivas, por sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, mediante un sistema de representación proporcional, respetando el régimen electoral general», según dispone el art. 64.1 del texto estatutario. Y este mismo artículo, en su apartado 4, prevé expresamente que se dicte una ley reguladora de los procesos electorales en los Consejos insulares, que establezca el número de miembros que han de integrar cada uno de ellos así como las causas de inelegibilidad y de incompatibilidad. Por lo que se refiere al contenido de la Ley, el Título I regula el objeto y el ámbito de aplicación, del derecho de sufragio activo y pasivo (incluidas las incompatibilidades) y especifica la inelegibilidad de los senadores elegidos en representación de las comunidades autónomas. El Título II regula el sistema electoral y define únicamente los órganos que componen la Administración electoral, dado que el resto de cuestiones sobre ella se regirá por lo dispuesto en la Ley 8/1986, de 26 de no-

viembre, electoral de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. En este mismo título se dispone que la convocatoria de las elecciones es por decreto del presidente de las Illes Balears, de acuerdo con el art. 42.3 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, lo cual significa que deberán celebrarse el cuarto domingo del mes de mayo del año en que corresponda. Además, se establece el número concreto de consejeros que se eligen en los Consejos de Mallorca, Menorca e Ibiza, así como otros aspectos complementarios relativos a la atribución de las plazas de consejero electo a las diferentes candidaturas. El Título III de la norma se dedica a los gastos electorales. Finalmente, en tanto no lo determine la nueva Ley de Consejos insulares, se regulan los plazos y el acto de constitución del pleno de los consejos tras las elecciones y la elección del presidente del consejo insular.

También a finales de año, el Parlamento aprobó la Ley 8/2009, de 16 de diciembre, de reforma de la Ley 11/2001, de 15 de junio, de ordenación de la actividad comercial en las Islas Baleares para la transposición de la directiva 2006/ 123/CEE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior. De esta forma culminó el complejo y particular proceso de adaptación de la normativa que regula el comercio en Baleares a la denominada «Directiva Bolkenstein» que, como es conocido, pretende impulsar el sector servicios estableciendo los principios necesarios para garantizar el libre acceso y el ejercicio de las actividades del sector, simplificando los procedimientos y reduciendo los obstáculos injustificados o desproporcionados. La tramitación legislativa de la norma generó notables controversias en el ámbito sociopolítico y puntos de vista discrepantes, en particular con la postura mantenida por la Dirección General de Política Económica del Ministerio de Economía, en relación al papel fundamental que el proyecto del Gobierno balear otorgaba a la ordenación territorial (teniendo en cuenta la realidad insular de pequeñas extensiones territoriales) a la hora de ordenar la actividad comercial. De hecho, la aprobación de la Ley 8/2009 introduce notables particularidades en la regulación de la actividad comercial que han de ser entendidas a partir de las citadas limitaciones territoriales, propias de un archipiélago, y de las especificidades de la actividad comercial en Baleares, que se basa en modelo de comercio de proximidad. En cualquier caso, la norma significó el levantamiento de la moratoria de grandes establecimientos comerciales vigente hasta ese momento e incorpora importantes novedades en relación a la regulación anterior. Así, la nueva ley prohíbe expresamente la implantación de establecimientos comerciales en suelo que no tengan el carácter y la condición de suelo urbano consolidado, excepto cuando se traten de establecimientos vinculados a explotaciones agrarias, ganaderas o forestales que se hayan de ubicar necesariamente en el medio rural (art. 7.6). Uno de los principales cambios de la ley afecta al nuevo concepto de gran establecimiento comercial (art. 13): comercios mayoristas o minoristas que tengan una superficie útil para la exposición y venta superior a 700 metros cuadrados en la Isla de Mallorca; a 400 metros cuadrados en las Islas de Menorca y de Ibiza; y a 200 metros cuadrados en la Isla de Ibiza. No obstante, cuando el establecimiento sirva para la exposición y venta de automóviles, vehículos a motor, maquinaria, equipos industriales, embarcaciones, aeronaves, muebles, materiales de construcción, elementos propios de cocina y baño, será considerado gran establecimien-

to si tiene una superficie útil superior a 2.000 metros cuadrados en la Isla de Mallorca; a 1.500 metros cuadrados en las Islas de Menorca y de Ibiza; y a 400 metros cuadrados en la Isla de Formentera. Además se anulan todas las prohibiciones que contenía la normativa anterior (en el art. 14) relativas a la instalación, ampliación u apertura de establecimientos en función de los metros cuadrados y el número de habitantes del municipio. La Ley también prevé un nuevo procedimiento para la concesión de la licencia autonómica de gran establecimiento comercial (art. 15) y los arts. 16 y 17, relativos a la presentación, requisitos y tramitación de la solicitud de licencia autonómica de gran establecimiento comercial, también se han visto modificados. Existen otros muchos cambios, que no podemos detallar por razones obvias, pero conviene insistir en el hecho de que la tramitación y aprobación definitiva de la Ley 8/2009 han puesto de manifiesto las dificultades para llevar a cabo la traslación de la Directiva europea a la actividad comercial de las Islas, que se sustenta, como es sabido, en el comercio de proximidad.

Decretos-leyes

La actividad estrictamente legislativa se completó durante el año 2009 con la aprobación de varios decretos leyes, todos ellos dirigidos a actuar en el plazo más breve posible frente a la situación de brusca desaceleración económica. No obstante, resulta preocupante la utilización reiterada de esta figura por parte del Gobierno balear, particularmente en determinados casos en los que se han incorporados en la misma norma materias completamente heterogéneas que poco o nada tenían que ver con la crisis económica. Se impone, pues, una necesaria reflexión sobre la aprobación desmedida de decretos leyes por parte del Ejecutivo autonómico durante el período que comprende este *Informe*, que no encaja en la interpretación restrictiva establecida por el TC (STC 68/2007, de 28 de marzo).

El 2 de febrero fue publicado en el BOIB el Decreto-ley 1/2009, de 30 de enero, de medidas urgentes para el impulso de la inversión en las Islas Baleares, cuyo objeto prioritario es el estímulo de la actividad pública y privada en el archipiélago. La gravedad de la situación económica y sus consecuencias en el ámbito laboral y social determinaron la adopción de esta norma por parte del Gobierno, que fue convalidada según Resolución del Parlamento publicada en el BOIB núm. 33, de 5 de marzo. En el Decreto-ley se prevén tres líneas de actuación. La primera es la relativa a la agilización y simplificación de los procedimientos administrativos; en especial para la adopción y puesta en funcionamiento de las denominadas «inversiones de interés autonómico o insular», que deben ser declaradas por el Consejo de Gobierno y los consejos ejecutivos de los Consejos insulares. En segundo lugar, la norma se propone facilitar la implantación de nuevas actividades empresariales y profesionales mediante la posibilidad, en determinados supuestos que el Gobierno considere conveniente, de anticipar el inicio de actividad a través de una «declaración responsable» del cumplimiento de los requisitos exigidos; en este caso la autorización previa se sustituye por una comprobación posterior. Finalmente, se incluyen medidas encaminadas a impulsar la industria turística y la actividad urbanizadora y edificadora en determinados supuestos. Precisamen-

te, la cuestión más problemática y que, en un principio, generó desacuerdos entre los partidos que apoyan al Gobierno, fue la determinación de los límites a la edificabilidad, en concreto, los parámetros de volumen y de ocupación para mejorar las instalaciones hoteleras, aunque finalmente llegaron a un consenso en este punto. Pese a que, tras la convalidación del Decreto-ley se acordó su tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, a final de año todavía no había concluido el proceso legislativo.

El Consejo de Gobierno aprobó el Decreto-ley 2/2009, de 8 de mayo, de medidas urgentes para la construcción de un nuevo hospital en la isla de Ibiza (publicado en el BOIB núm. 68, de 9 de mayo), con la intención de ampliar el sistema general de equipamientos sanitarios supramunicipales en la isla para la construcción del nuevo centro hospitalario de Can Misses. Con esta actuación, se pretende dar mayor agilidad a los trámites administrativos para reducir los plazos y, de esta manera, disponer del solar e iniciar las obras del nuevo hospital lo antes posible. Para ello, se dispone la inclusión automática de los terrenos en la categoría de suelo urbano y se contempla la clasificación de los terrenos como equipamientos sanitarios. Además, se declara como inversión de interés autonómico el proyecto de construcción del nuevo hospital, así como la utilidad pública y la urgente ocupación de los terrenos afectados. Con todo, la ejecución de este proyecto no quedaría pendiente del desarrollo territorial y urbanístico previo ni de los correspondientes instrumentos de gestión. El Decreto-ley fue validado por el Pleno del Parlamento balear, en la sesión de día 9 de junio, y la resolución fue publicada en el BOIB el 27 del mismo mes.

La necesidad de la tramitación ambiental de los planes y proyectos se ha convertido en un trámite previo para la mayoría de iniciativas, que pueden llegar a retrasar las inversiones y la actividad económica. Con la finalidad de paliar tales perjuicios, el Consejo de Gobierno aprobó el Decreto-ley 3/2009, de 29 de mayo, de medias ambientales para impulsar las inversiones y la actividad económica de en las Illes Balears. Con esta actuación, se pretende establecer unas medidas que agilicen su tramitación y reduzcan sus plazos, sin descuidar las garantías ambientales de los proyectos públicos y privados. La norma introduce modificaciones de diversa entidad en distintas leyes sectoriales, tales como la Ley 11/2006, de 14 de septiembre, de evaluaciones de impacto ambiental y evaluaciones ambientales estratégicas de las Islas Baleares; la Ley 1/2007, de 16 de marzo, contra la contaminación acústica; la Ley 5/2005, de 26 de mayo, para la conservación de los espacios de relevancia ambiental. El Decreto-ley fue convalidado por el Pleno del Parlamento balear el 9 de junio y, a petición del grupo popular, se acordó su tramitación como proyecto de ley, y así consta en el Diario de Sesiones del Parlamento del Pleno del Parlamento (núm. 68 de 2009). La actividad parlamentaria, en esta materia, culminó con la aprobación de la Ley 6/2009, analizada en este mismo epígrafe.

Distinta suerte corrió el Decreto-ley 4/2009, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y medio ambiente, la única disposición legislativa provisional aprobada por el Gobierno durante este año que no fue convalidada por el Parlamento. La norma se encuadraba en el programa político del Gobierno balear de compatibilizar la actividad económica sostenible

y la salvaguarda del patrimonio natural. Con la aprobación de Decreto-ley en cuestión se pretendía establecer algunas modificaciones legales para resolver problemas muy concretos para coadyuvar en el impulso a la actividad económica con implicaciones ambientales en diferentes zonas de la Comunidad Autónoma. Sin embargo, la norma sólo estuvo vigente hasta el 17 de diciembre, según Resolución del Parlamento de las Islas Baleares por la cual, no habiendo sido convalidado el Decreto ley de 27 de noviembre, quedaba derogado (BOIB núm. 187, de 24 de diciembre).

Finalmente, el Consejo de Gobierno balear aprobó el Decreto-ley 5/2009, de 27 de noviembre, de medidas relativas al servicio regular de pasajeros por carretera de las Islas Baleares y de determinadas disposiciones en materia urbanística. Se trata de una norma que tiene un objeto heterogéneo. De un lado, con el fin de posibilitar la reordenación global del mapa de concesiones de las líneas regulares del transporte público de pasajeros –cumpliendo con el Plan director sectorial de trasportes de las Islas Baleares– y, al mismo tiempo, favorecer la mejora del servicio, el Decreto-ley regula el procedimiento de solicitud de las prórrogas de las concesiones actuales, que deberán ser otorgadas por la institución competente en cada Isla. Por otro lado, la norma introduce un precepto en la Ley 4/2008, de 14 de mayo, de medidas urgentes para el desarrollo territorial sostenible de las Islas Baleares, que faciliten a las administraciones locales conseguir los objetivos propuestos en modificaciones de planeamiento o bien aprobación de los planes territoriales, siempre conforme a criterios de sostenibilidad y de contención urbanística. El decreto-ley fue convalidado por el Parlamento el 17 de diciembre de 2009 y la Resolución correspondiente fue publicada en el BOIB núm. 187, de 24 de diciembre.

Actividad reglamentaria. Otras disposiciones

Durante el año 2009 la actividad reglamentaria en el ámbito de la Comunidad Autónoma ha abordado un buen número de materias y, en ocasiones, ha llegado a provocar intensos debates más allá del ámbito estrictamente político. Este fue el caso del Decreto 24/2009, de 27 de marzo, por el cual se regula la exigencia del conocimiento de la lengua catalana en los procesos selectivos de acceso y movilidad relativos a la función pública estatutaria y para ocupar puestos de trabajo que se convoquen en el sector público sanitario de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. Esta disposición tiene por objeto establecer, por primera vez, determinados niveles de exigencia de la lengua catalana como requisito en los procedimientos citados. Sin embargo, la norma contempla dos excepciones: cuando la prestación asistencial pueda resultar afectada por causa de la falta o la insuficiencia de profesionales o cuando se tenga que contratar a investigadores o científicos del ámbito nacional o internacional. En materia sanitaria, hemos de destacar también otras disposiciones reglamentarias, tales como la aprobación del Decreto 41/2009, de 26 de junio, por el cual se regula la prestación ortoprotésica que supone un avance importante, pues hasta ese momento la Comunidad Autónoma carecía de un catálogo propio de material ortoprotésico y venía aplicando el catálogo nacional. Además se aprobó el Decreto 59/2009, de 18 de septiembre, por el cual se

modifica la ordenación sanitaria territorial de las Islas Baleares. El Decreto 66/2009, de 9 de octubre, por el cual se aprueba el Reglamento de ordenación de la Inspección de Servicios Sanitarios del Servicio de Salud de las Islas Baleares, con el fin de unificar, actualizar y homogeneizar la normativa aplicable.

En el ámbito organizativo, se han dictado importantes disposiciones con el fin de dar un mayor impulso a las actuaciones frente a la crisis económica. Este fue el caso del Decreto 21/2009, de 20 de marzo, del Instituto Balear de la Economía. Impulsado por la Consejería de Trabajo y formación se aprobó el Decreto 52/2009, de 7 de agosto, por el cual se crea el Consejo de la Economía Social y el Corporativismo de las Islas Baleares. Esta actuación se enmarca en el sector de la denominada «economía solidaria», esto es, las entidades privadas que actúan en el mercado y que tienen funciones asistenciales o sociales y que pueden generar bienes y servicios que no son destinados al mercado de la competencia. El Consejo en cuestión es un órgano de naturaleza asesora y consultora y su finalidad es la de constituir el ámbito institucional para plantear y debatir todas la cuestiones que afecten a la economía social (hacer el seguimiento de los programas de fomento y velar por el crecimiento y desarrollo de este sector de la economía). También en materia económica se aprobó el Decreto 53/2009, de 11 de septiembre, por el cual se crea la Comisión de seguimiento de los Acuerdos del Pacto para la competitividad, la ocupación y la cohesión social en las Islas Baleares. Y, en el ámbito de la vivienda, se aprobó el Decreto 54/2009, de 11 de septiembre, de regulación del Instituto Balear de la vivienda.

Con el fin de agilizar las relaciones de los ciudadanos con la Administración pública se han dictado algunas disposiciones normativas entre las cuales podemos destacar el Decreto 33/2009, de 19 de junio, sobre regulación del uso de la firma electrónica en el ámbito de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. La disposición en cuestión modifica el Decreto 107/2006, de 15 de diciembre, para adaptar la normativa a las exigencias de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. Con el fin mejorar la calidad en la prestación de servicios a la ciudadanía por parte de los órganos, entes y entidades del sector público autonómico, se aprobó el Decreto 37/2009, de 26 de junio, sobre cartas ciudadanas de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. También podemos citar, en el campo de las relaciones con la Administración pública, el Decreto 82/2009, de 13 de noviembre, por el que se regula la gestión de las quejas y sugerencias sobre el funcionamiento de los servicios públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma, con el fin de avanzar en la calidad de los servicios públicos y satisfacer las expectativas de los usuarios de los mismos. Y para agilizar los trámites de los obligados tributarios el 31 de diciembre se publicó la Orden de la Consejería de Economía y Hacienda relativo a los procedimientos electrónicos en la Agencia Tributaria de las Islas Baleares. Esta norma se proyecta, básicamente, sobre el procedimiento de pago y presentación de documentación con trascendencia tributaria por vía telemática y, además, crea el tablón de anuncios electrónico de la Agencia Tributaria de las Islas Baleares.

Con el objetivo de dinamizar el sector de la vivienda, se aprobó el Decreto 10/2009, de 13 de febrero, por el que se regula el Plan Especial de Rehabilitación de Edificios y Viviendas; con la norma se pretende incentivar la rehabilitación de las

fachadas y edificios, impulsar la eficiencia energética, garantizar la seguridad y estanquidad de los edificios y mejorar el paisaje urbano. Por su parte, el Decreto 32/2009, de modificación del Decreto 68/2008, por el cual se regulan las ayudas para favorecer el acceso a la vivienda en el marco del Plan estratégico de Vivienda (2008-2011), significó la adaptación de la regulación autonómica a la normativa estatal que incorporó determinadas novedades, tales como la ampliación de los colectivos preferentes, la inclusión del arrendamiento con nuevas tipologías de viviendas y la reconversión del *stock* de viviendas protegidas al servicio de los ciudadanos.

En relación al régimen del personal funcionario de la Administración de la Comunidad Autónoma, hemos de destacar varias disposiciones. En concreto, para adaptar la normativa hasta entonces vigente a las previsiones de la Ley 7/ 2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público y la Ley 3/2007, de 27 de marzo, de Función Pública de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, el Consejo de Gobierno aprobó el Decreto 5/2009, de 23 de enero, de modificación del art. 37 del Decreto 33/1994, de 28 de marzo, por el cual se aprueba el Reglamento de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios al servicio de la administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. Con el objetivo de introducir las adaptaciones necesarias en el proceso selectivo de los interinos, derivadas de las disposiciones legales antes citadas, se procede a la aprobación del Decreto 30/2009, de 22 de mayo, por el cual se aprueba el procedimiento de selección del personal funcionario interino al servicio de la administración autonómica. Y, con el fin de conseguir un equipo humano cualificado y formado en el ámbito estadístico, se aprobó el Decreto 48/2009, de 17 de julio, por el que se crea la especialidad de estadística en la escala de investigación, desarrollo e innovación del cuerpo facultativo superior y del cuerpo facultativo técnico.

En materia de consumidores y usuarios, destaca la aprobación del Decreto 46/2009, de 10 de julio, sobre hojas de reclamación o de denuncia en materia de consumo, por el que se regulan las características del modelo único de hoja de reclamación o denuncia, la forma en qué obligatoriamente debe informarse de su existencia y el procedimiento de tramitación de las reclamaciones y denuncias. El Consejo de Gobierno aprobó el Decreto 74/2009, de 23 de octubre, por el cual se crea del Observatorio para la Juventud. Se trata de un órgano colegiado, de carácter consultivo y asesor en materia de juventud, adscrito a la Consejería de Deportes y Juventud del Gobierno de las Illes Balears, con el objetivo de desarrollar programas de investigación, información y documentación para conocer la realidad juvenil. De esta forma, a partir de esta tarea, se podrán orientar y actualizar las políticas de la juventud y las actuaciones que se lleven a cabo en materia juvenil por parte de las Administraciones públicas y la sociedad civil.

En la Comunidad Autónoma se han dictado también disposiciones con el objeto de desarrollar aspectos muy concretos, en distintas materias, de la legislación básica del Estado. Así, el Decreto 45/2009, de ordenación y supervisión de la actividad de los mediadores de seguros en las Islas Baleares, significó el desarrollo en el ámbito autonómico de las disposiciones que sobre esta materia había previsto la Ley estatal 26/2006, de 17 de julio, de mediación de seguros y reaseguros privados. Por su parte, mediante Orden de la Consejería de Comercio,

industria y energía, de aplicación del Reglamento de la Ley 17/1985, de objetos fabricados con materiales preciosos, se propone una regulación precisa sobre la materia para llevar a cabo la ejecución de la normativa estatal.

Durante el período que comprende este *Informe* se ha dictado otras disposiciones generales de notable importancia, tales como el Decreto 3/2009, de 16 de enero, por el cual se regula el Instituto de Seguridad Pública de las Islas Baleares; el Decreto 9/2009, de 13 de febrero, de reforma de la Comisión Asesora de Derecho Civil de las Islas Baleares; el Decreto 22/2009, de 20 de marzo, por el que se regula la bonificación en las tarifas de los servicios regulares de transporte marítimo entre las islas de Ibiza y Formentera para los residentes en esta última; la Orden de la Consejera de Interior, de 16 de junio de 2009, de modificación de los catálogos de juegos de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, y el Decreto 55/2009, de 11 de septiembre, sobre régimen jurídico de las salas de juego en las Islas Baleares. Y, en el marco competencial de la Comunidad Autónoma, se aprobó el Decreto 47/2009, de 10 de julio, por el cual se asumen las funciones y los servicios vinculados a la gestión y el resto de facultades sobre los parques nacionales ubicados en el ámbito territorial de las Islas Baleares, traspasados a la Comunidad Autónoma mediante Real Decreto 1043/2009, de 29 de junio, de ampliación de las funciones y los servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma en materia de conservación de la naturaleza (Parque Nacional Marítimo-Terrestre del Archipiélago de Cabrera).

Mención especial merece el Decreto 60/2009, de 25 de septiembre, por el cual se establecen la unificación de procedimientos y la simplificación de los trámites en materia turística, como también la declaración responsable del inicio de las actividades turísticas, no tanto por su contenido (que supone el desarrollo parcial del Decreto ley 1/2009), sino por el procedimiento que se siguió para su aprobación. La norma fue aprobada, en efecto, por el Consejo de Gobierno a instancias del consejero de Turismo. Y, sin embargo, la materia objeto de regulación está atribuida como propia a los Consejos insulares en el art. 70 del Estatuto de Autonomía, con lo cual podría plantearse si efectivamente la comunidad autónoma tenía competencia para proceder a la aprobación del decreto en cuestión o si, por el contrario, se trata de una materia cuyo desarrollo reglamentario corresponde a los Consejos insulares. En este punto, la doctrina contenida en el dictamen que emitió el Consejo Consultivo sobre la norma proyectada por el ejecutivo autonómico es clara. Según el órgano asesor el nuevo reparto o atribución estatutaria a diferentes ámbitos institucionales (arts. 58, 70 y 72) es relevante desde una doble perspectiva. La primera, que la potestad reglamentaria se atribuye directamente por el Estatuto a las diferentes instituciones, por lo que su ejercicio puede iniciarse desde la entrada en vigor de éste y sin tener que esperar a las normas de traspaso. La segunda que el Gobierno sólo tiene la potestad de establecer los principios generales, los cuales han de permitir el desarrollo por cada uno de los respectivos Consejos insulares para adecuarlos a sus interese respectivos. Y concluye que, en el proyecto dictaminado, el Gobierno no puede dictar el decreto en el ejercicio de su potestad reglamentaria, por afectar a una materia atribuida como propia a los Consejos insulares (Dictamen 117/2009).

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total diputados: 59

Composición a 01.01.2009

Presidenta: Maria Antònia Munar Riutort

Composición por grupos parlamentarios:

Grupo Parlamentario Popular: 28

Grupo Parlamentario Socialista: 20

Grupo Parlamentario Bloc per Mallorca i PSM-Verds: 5

Grupo Parlamentario Mixto: 6

El 21 de enero de 2009 se incorporó como Diputada María Luisa Morillas Navarro, tras la renuncia, presentada el 18 de diciembre de 2008, de Francisca Lladó Pol. El día 13 de julio presentó su renuncia Maria Rosa Estaràs Ferragut y, al día siguiente, se incorporó como Diputado Miquel Munar Cardell. El 21 de diciembre Bartomeu Vicens presentó su renuncia al cargo de Diputado, si bien con fecha 31 diciembre todavía no se había incorporado ningún diputado a los efectos de suplir la vacante y completar la composición del Pleno del Parlamento.

Estructura del Gobierno

A 01.01.2009

Presidente: Francesc Antich Oliver

Consejería de Presidencia: Albert Moragues Gomila

Consejería de Economía, Hacienda e Innovación: Carles Manera Erbina

Consejería de Turismo: Miquel Nadal Buades

Consejería de Movilidad y Ordenación del Territorio: Gabriel Vicens Mir

Consejería de Educación y Cultura: Bàrbara Galmés Chicón

Consejería de Salud y Consumo: Vincenç Thomàs Mulet

Consejería de Medio Ambiente: Miquel Àngel Grimalt Vert

Consejería de Asuntos Sociales, Promoción e Inmigración: Josefina Santiago Rodríguez

Consejería de Vivienda y Obras Públicas: Jaume Carbonero Malberti

Consejería de Trabajo y Formación: Joana M. Barceló Martí

Consejería de Comercio, Industria y Energía: Francesca Vives Amer

Consejería de Agricultura y Pesca: Mercè Amer Riera

Consejería de Deportes y Juventud: Mateu Cañellas Martorell

Consejería de Interior: María Ángeles Leciñena Esteban

El día 15 de septiembre se producen los siguientes cambios en el Gobierno: el Sr. Carles Manera Erbina cesa como Consejero de Economía, Hacienda e Innovación y es nombrado Consejero de Economía y Hacienda. La Sra. Bàrbara Galmés Chicón cesa como Consejera de Educación y Cultura y se nombra para el cargo al Sr. Bartomeu Llinàs Ferrá. Finalmente, la Sra. María Ángeles Leciñena Esteban cesa como Consejera de Interior y la Sra. Pilar Costa Serra asume la Consejería de Innovación, Interior y Justicia.

El 5 de diciembre se produce el cese por renuncia del Sr. Miquel Nadal Buades como Consejero de Turismo y el 10 de diciembre se nombra para el cargo al Sr. Miquel Ferrer Viver.

Tipo de Gobierno

Tipo de Gobierno por apoyo parlamentario: minoritario

Composición: De coalición

Partidos y número de Diputados que lo apoyan: PSIB-PSOE: 16 diputats; PSOE-Evissa pel Canvi: 6 diputados; PSM-Entesa Nacionalista, Alternativa EU-EV-Esquerra Republicana: 4 diputados; Unió Mallorquina: 3 diputados; Partit Socialista de Menorca-Entesa Nacionalista i els Verds de Menorca: 1 diputado

Iniciativas Legislativas

Proyectos de ley: 9

Proposiciones de ley: 1

Iniciativas de control

Interpelación: 30

Mociones: 26

Preguntas con respuesta escrita: 1.342

Preguntas con respuesta oral en Comisión: 321

Proposiciones no de ley: 111

Preguntas con respuesta oral en el Pleno: 334

Designaciones

– Elección de tres miembros del Consejo Consultivo de las Islas Baleares (24/02/2009).

– Designación de los Síndicos de Cuentas de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears (24/02/2009).

– Designación de tres miembros del Consejo Social de la Universidad de las Illes Balears (24/02/2009).

– Designación del Consejo de Administración del Ente Público Radio Televisión de las Islas Baleares (24/02/2009).

– Elección de la terna de juristas para cubrir una plaza de magistrado de la Sala de lo Civil y Penal del TSJ de las Islas Baleares (24/02/2009).

Declaraciones institucionales del Parlamento de las Illes Balears

– Declaración institucional con motivo del día internacional de la democracia (15/09/2009).

– Declaración institucional con motivo del día internacional contra la violencia de género (18/11/2009).

– Declaración institucional del Parlamento de las Islas Baleares en relación con las investigaciones que el Consejo General de las Naciones Unidas está realizando sobre las actividades de la fundación «S'Olivar» en el Congo y Ruanda (24/11/2009).

– Declaración institucional sobre Aminetu Haidar y el conflicto del Sahara (17/12/2009).

LA RIOJA

Antonio Fanlo Loras

Rasgos Generales

Normalidad, un año más, en el funcionamiento de las instituciones, afianzada en la mayoría absoluta que, en el Parlamento, apoya al Gobierno popular. Como viene siendo habitual, esta normalidad coexiste con un considerable grado de crispación política de la vida partidaria que se proyecta en una doble dirección. Externamente, las relaciones con el Gobierno de la Nación siguen siendo de confrontación en muy diversos sectores (infraestructuras, si bien la llegada de nuevo Ministro, Sr. Blanco, parece que ha abierto líneas de entendimiento y desatascado asuntos en vía muerta; el apoyo dado al «blindaje» de las normas forales fiscales, al que más adelante se aludirá; el modelo de financiación autonómica, la política de inversiones en La Rioja, etc.). La transferencia de Justicia que parecía encaminada con el nuevo Ministro, Sr. Caamaño, no se ha cerrado, finalmente, sin que se haya hecho público el motivo de la falta de acuerdo. En el ámbito interno de la región, por el permanente choque político entre gobierno regional (PP) y Ayuntamiento de Logroño, gobernado por la coalición PSOE-PR, con continuas polémicas dialécticas y jurídicas sobre diversos temas (Proyecto de Ecociudad y el planteamiento de un conflicto en defensa de la autonomía local, resuelto por ATC 251/2009; bloqueo de la revisión del planeamiento urbanístico en la COTUR; financiación por capitalidad; construcción de guarderías infantiles; política de vivienda; financiación de la estación intermodal de autobuses, etc.).

La crisis económica ha paralizado prácticamente el sector de la construcción, que ha repercutido en los demás sectores. La construcción, tan pujante en los últimos años, ha producido distorsiones evidentes en el modelo productivo, pues ha propiciado desarrollos urbanísticos considerables, no acompasados a la demanda real de viviendas. Los desarrollos alcanzados no satisfacen, paradójicamente, las necesidades de vivienda digna y a precios razonables para determinados sectores de la población (lo que explica el gran número de viviendas terminadas que se hallan sin vender) y responden a la propia dinámica de rentabilidad económica especulativa alimentada por el propio sector, rota ahora con el estallido de la crisis. El efecto mas visible de la crisis económica es el número de parados que ascendió, a finales de año, a 21.747 parados (más de un 12%, si bien varios puntos por debajo de la media nacional).

Para contrarrestar sus efectos negativos el Pacto por el Empleo suscrito por Gobierno y los agentes sociales, en los primeros meses del año, han fijado, entre otras medidas, la construcción de 10.000 viviendas, la mayor parte de protección oficial. Asimismo, el Gobierno ha adoptado medidas económicas contra la crisis, incrementando las deducciones fiscales por inversiones en la adquisición y rehabilita-

ción de viviendas, inversión pública, otorgando avales a empresas, garantizando las prestaciones sanitarias a quienes se les terminen las prestaciones por desempleo, medidas que fueron explicadas en comparecencia del Presidente, Sr. Sanz, ante el Pleno del Parlamento el 19 de febrero. La crisis ha repercutido notablemente en el estado de ingresos de la hacienda regional, y para paliar sus consecuencias en la vertiente de gastos, el Presidente Sr. Sanz ha procedido a adelgazar la estructura organizativa de algunas Consejerías, suprimiendo y fusionando algunas Direcciones Generales, con la consiguiente reducción de altos cargos.

Este año ha sido el del *hundimiento de los precios agrícolas*, que ha afectado, de manera singular, aunque por diversas razones, a lo precios de la uva, motor de la economía regional. A los graves problemas de déficit legal del Consejo Regulador de la Denominación de Origen Calificada Rioja que arrancan de la reforma legal de 2003 (Ley estatal de la viña y del vino), que estableció la separación de los órganos de gestión de los de inspección y control, así como autorizó que una entidad privada (la Interprofesional del Vino de Rioja) sustituyera al anterior Consejo, se ha sumado el citado hundimiento de precios que están poniendo a prueba los equilibrios en el seno de la Interprofesional, al no poder garantizar precios que cubran los costes de producción. Además, la imprescindible política de limitación de producción por hectárea ha supuesto que, en la vendimia de 2009, haya quedado sin recoger un volumen importante de cosecha, a la vista de dicha limitación y de las previsiones de precios.

El déficit de legalidad ha quedado al descubierto al anular los Tribunales la potestad sancionadora que tradicionalmente venía ejerciendo el Consejo Regulador y evidenciar los problemas de indefinición que afectan a su naturaleza jurídica. Como es conocido la DOC Rioja es de competencia estatal, al afectar su territorio a cuatro Comunidades Autónomas (La Rioja, Navarra, País Vasco y un pequeño enclave de Castilla y León). En estos años el Ministerio no ha sido capaz de dar una respuesta rápida a este déficit de legalidad (naturaleza del Consejo como Corporación de Derecho Público, potestad sancionadora, nuevo Reglamento de la DOC). Para paliar parcial y transitoriamente esta situación la Orden ARM/995/2009, de 14 de abril, ha delegado en los Presidentes de los Consejos Reguladores la competencia para iniciar e instruir los procedimientos sancionadores, correspondiendo la resolución al Director General competente del Ministerio. Pero ello no es sino una medida provisional hasta tanto se apruebe el Reglamento de la DOC Rioja.

El carácter supraterritorial de la DOC Rioja y la competencia estatal ha revelado ciertas disfunciones consecuencia de la insuficiente integración de las políticas del sector vitivinícola, competencia de las Comunidades Autónomas, con las que corresponden al Consejo Regulador, entidad descentralizada adscrita al Ministerio. No están bien articuladas estas competencias del Estado y las Comunidades Autónomas, en el caso de las denominaciones de origen supra-autonómicas, como es la del Rioja. Estas disfunciones se ponen de manifiesto, en particular, en la política de incremento de la masa vegetal, ámbito donde cada Comunidad Autónoma actúa conforme a lo que considera su interés regional, sin la necesaria coordinación dentro de la DOC a cargo del Ministerio, inexistente, además, una política nacional que coordine esos crecimientos de masa vegetal en las distintas denominaciones de origen existentes con el objetivo de ordenar el sector y evitar un riesgo

siempre posible, el exceso de producción. Estas políticas han facilitado la entrada en el sector del vino de agentes económicos sin tradición en el mismo (grupos económicos de la construcción) que han invertido las abundantes plusvalías obtenidas en el sector vitivinícola y han contribuido al alza de los costes de la tierra, de los derechos de plantación y del precio de la uva. Los incrementos de masa vegetal (que incluyen variedades sin tradición en la DOC, como es el caso de algunas uvas blancas), junto a la competencia de otras regiones productoras con límites de rendimiento muy altos y baja calidad y el descenso del consumo de vino, permiten explicar el hundimiento de precios por debajo de los costes de producción, que ha quebrado el frágil equilibrio existente en el seno de la Interprofesional del Vino Rioja (sector productor/sector elaborador). En lo que afecta a la DOC Rioja, es necesario que el Ministerio asuma sus responsabilidades y subsane los déficits de legalidad, así como en general, lidere una política nacional para este sector que tanto ha innovado y aportado a la economía nacional, pero que está aquejado de una grave crisis de crecimiento desequilibrado.

El *Debate político general sobre el estado de la Región*, celebrada los días 25 y 26 de junio, ha sido, una vez más, la ocasión que escenifica las valoraciones tan contrapuestas de los partidos políticos sobre la política regional. De la larga lista de propuestas de resolución presentadas y aprobadas (150 en total, de las cuales 137 corresponden al PP; 12 al PR y 1 al PSOE), la mayoría de ellas (111) tienen como destinatario, una vez más, al Gobierno de la nación, casi todas ellas relativas a demandas de infraestructuras, si bien es verdad, que el nuevo Ministro de Fomento, parece haber desatascado algunos de las importantes infraestructuras paralizadas (conexión con la Autopista del Camino, soterramiento del ferrocarril).

En cuanto a la discusión y aprobación del nuevo *sistema de financiación autonómica*, el debate político se ha centrado, de una parte, en la forma y procedimiento seguido en la negociación, de otra, sobre la configuración del modelo. Se ha destacado negativamente la escasa transparencia, la falta de información, los retrasos y que no haya existido, en verdad, una negociación multilateral con todas las Comunidades Autónomas, que han quedado, por lo general, postergadas hasta que no ha existido un acuerdo para solventar la financiación negociada con el tripartito catalán. La reunión celebrada, con toda premura, el 7 de enero, por el Presidente de la Comunidad, Sr. Sanz, con el Presidente de la nación, Sr. Rodríguez Zapatero, al igual que las celebradas por éste con los restantes presidentes autonómicos, responde más a salvar las formas (y a la presión de los responsables políticos regionales), que a la existencia de una verdadera negociación, que no ha existido. En la misma, el Sr. Sanz, además de recordar las reglas del procedimiento y del sistema (igualdad, solidaridad, transparencia y multilateralidad) propuso tener en cuenta los efectos distorsionadores del «efecto frontera», incluyendo dicha compensación en algunos de los fondos previstos o que se desarrolle el art. 46 del Estatuto de Autonomía, petición que prometió estudiar el Sr. Rodríguez Zapatero.

Estos principios fueron recogidos y concretados en un documento titulado «Aportaciones del Gobierno de La Rioja al nuevo modelo de financiación autonómica propuesto por el Gobierno de España», que no está datado. Tras recordar que el modelo de 2001 ha permitido hacer frente al coste real de los servicios básicos, propone tener en cuenta, entre otros, los siguientes, factores: la evolución poblacional experimentada desde 1999 (más alta en La Rioja que en la media

de España); el coste real de los servicios; incrementar el porcentaje de reparto lineal entre todas las Comunidades Autónomas con cargo al fondo de competencias comunes (de 1,5 al 3%); la presión migratoria, que encarece el coste de los servicios y que en La Rioja, donde es particularmente elevada, incide de forma especial en los costes sanitarios en los que se ha producido algún recorte como la suspensión de algunos tramos de incrementos salariales prometidos.

En los meses siguientes la información facilitada al Gobierno regional ha sido escasa. En su visita protocolaria a La Rioja, el nuevo Ministro de Política Territorial, Sr. Chaves, reconoció el derecho a recibir del Estado compensación por el efecto frontera, que el Gobierno regional cuantifica en 25 millones de euros. En la entrevista sostenida por la nueva Ministra de Economía y Hacienda, Sra. Salgado, con el Sr. Sanz, el 6 de julio, no se habló de cifras sino de conceptos, subrayando éste último que sería perjudicial para La Rioja adoptar el criterio de financiación por habitante, pues lo importante es la adecuada financiación de los servicios públicos. El día 12 de julio de 2009, la Sra. Salgado, en conversación telefónica, avanzó los datos resultantes para La Rioja del documento a discutir en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, del siguiente 15 de julio. La posición de la representación del Gobierno de La Rioja en el citado Consejo fue crítica, con las formas y el procedimiento seguido (»pocos contactos y ninguna negociación», en palabras del Sr. Sanz en el Pleno del Parlamento de La Rioja, sesión de 10 de septiembre), si bien, en la votación se abstuvo, ante la promesa de que la financiación absoluta a recibir era mayor que la disponible con el sistema de 2001 (la Ministra habló de 62,4 millones de euros, que podrían ser 67 para 2012). Desde La Rioja se reclamaban al menos 95 millones de euros para alcanzar el acuerdo.

Una vez aprobado el Acuerdo por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, el Presidente Sr. Sanz, a petición propia (si bien había sido solicitado desde semanas antes por los grupos parlamentarios de la oposición), compareció ante el Pleno del Parlamento para informar sobre el nuevo sistema de financiación autonómica (DS, P-D, núm. 41, 10 de septiembre). En dicha intervención puso de manifiesto los escasos contactos e insuficiente información que tuvo el Gobierno antes del citado Consejo. En el debate posterior, se habló de la necesidad de acortar diferencias con el modelo de financiación foral y la conveniencia de definir las necesidades mínimas de gasto del Estado para mejorar la financiación de las Comunidades Autónomas, pues si es cierto que el nuevo modelo mejora el anterior, sigue siendo insuficiente para atender las singularidades del gasto regional (Partido Riojano); se puso de manifiesto la contradicción entre las críticas al modelo y la abstención en la votación, pese a que el nuevo mejora al anterior y sitúa a La Rioja a la cabeza en financiación por habitante (PSOE) o que el modelo de 2001 fue aprobado por unanimidad de todas las Comunidades Autónomas y el actual es injusto para La Rioja y para otras regiones, al haber sido impuesto para satisfacer las exigencias del gobierno tripartito catalán (PP). Al margen de las contrapuestas valoraciones, la falta de información previa no ha facilitado que, con carácter previo a la reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera, pudieran haberse debatido en el Parlamento de La Rioja, los criterios de fondo del nuevo sistema, de modo que la posición del Gobierno de La Rioja contara con el respaldo y discusión pública en sede parlamentaria, como se ha hecho en otras Comunidades Autónomas (caso de Murcia).

Finalmente, el 22 de diciembre, en la reunión de la Comisión Mixta de Transferencias, celebrada en el Ministerio de Política Territorial, presidida por parte de La Rioja, por el Consejero de Presidencia, se ha dado la conformidad al nuevo sistema de financiación autonómica, como exige la Ley 22/009, de 17 de diciembre, así como por la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, modificada recientemente por la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre. Tras la firma del documento, cerrado y sin posibilidad de cambio alguno (de «contrato de adhesión», suscrito por responsabilidad, ha hablado el Consejero de Hacienda, por que no puede decir que no a esos recursos adicionales, aunque el sistema es perjudicial por insuficiente), La Rioja recibirá, en 2009, 34,9 millones de euros (de los 11.700 millones de euros adicionales). Esta cantidad corresponde al 70% de los recursos adicionales que se incorporan en 2009 de acuerdo con la gradualidad establecida por la ley estatal. Esto es, le corresponden 44,8 millones (cantidad alejada de los 62 recogidos en la documentación previa al Consejo), de los que percibe el 70% (31,35 millones) a los que se añaden 3,55 millones por anticipo de la diferencia sobre el Impuesto del Patrimonio, que arroja el total de 34,9 millones citados.

Las *elecciones al Parlamento Europeo*, de 7 de junio, se celebraron en La Rioja con una participación del 51,52%, que sin ser alta, fue superior en 6,50 puntos a la media nacional. Los votos en blanco han sido 1.705 (un 1,43%) y los nulos 895 (un 0,75%), por lo que la abstención ha sido de un 46,30%. El resultado de las elecciones fue claramente favorable, como viene siendo habitual, en toda clase de elecciones, al Partido Popular que pese a bajar poco más de un punto en relación con las elecciones europeas de 2004 (51,27%) supera al Partido Socialista en algo más de diez puntos (10,36 puntos, al haber obtenido un 40,36% de los votos), incrementando la diferencia porcentual respecto de las de 2004 (7,41 puntos de diferencia). Los votos obtenidos por el PP fueron 60.374 votos, frente a 48.041 votos el PSOE. La tercera fuerza más votada ha sido UPyD que, pese a que no concurrió a las de 2004, ha obtenido 3.593 votos (un 3,02%). En Logroño esos porcentajes se han mantenido en términos parecidos, si bien los dos partidos mayoritarios descienden ligeramente en porcentaje de voto. Así el PP ha obtenido 25.888 votos (un 49,43%) y el PSOE 20.395 votos (un 38,94%) y UPyD, 2.416 votos (un 4,61%)

Actividad del Parlamento

La actividad del Parlamento ha sido, un año más, desigual si atendemos al volumen de la producción legislativa –reducida, como luego se expondrá, aunque superior a la del año anterior que fue baja–, o la actividad institucional y de control que le corresponde respecto del poder ejecutivo, que concita valoraciones encontradas entre los dos grupos de oposición (socialista y mixto) y el partido mayoritario (popular) que apoya al Gobierno, a propósito de la calidad de esta actividad parlamentaria y de la infrautilización de esta institución, queja reiterada en las cuatro últimas legislaturas. Ello ha motivado una queja del Grupo Socialista ante la Defensora del Pueblo de La Rioja, ante las dificultades para obtener información de la Administración regional que facilite el ejercicio de sus funciones representativas y de control, criticas que, sin embargo, el Gobierno achaca a su incapacidad para hacer oposición.

A) La *actividad legislativa* ha sido, como queda señalado, reducida. Al margen de las dos leyes de contenido económico-financiero (la de Presupuestos y la habitual de «acompañamiento») y otra para el impulso de la actividad económica ante la crisis, se han aprobado otras cuatro leyes de desigual contenido y alcance político. En efecto, además de una ley de naturaleza simplemente autorizatoria (*Ley 1/2009, de 18 de marzo, por la que se aprueba el Convenio de colaboración a suscribir entre la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y la Comunidad Autónoma de Cantabria con objeto de fijar criterios de colaboración sobre transplante hepático, cardíaco y pulmonar*), se han dictado tres leyes sustantivas. Así, la *Ley 3/2009, de23 de junio, de la ciencia, la tecnología y la innovación* que regula la actuación de los poderes públicos en materia de investigación científica, desarrollo e innovación tecnológica, para atender a las necesidades socioeconómicas y culturales y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Con tal finalidad establece los objetivos y principios generales de actuación, y los derechos de los ciudadanos y de los agentes del sistema riojano de innovación, que identifica de manera pormenorizada. Pieza básica de la actuación pública en este sector es el Plan Riojano I+D+I cuyo régimen establece.

La *Ley 4/2009, de 20 de octubre, de aprovechamientos de recursos pastables,* tiene por objeto regular el aprovechamiento sostenible de los recursos pastables con el fin de favorecer la explotación ganadera en régimen extensivo y el establecimiento de la organización sectorial competente en la materia. A tal efecto, establece los principios generales, la definición de ganadería extensiva y recursos pastables y sus exclusiones. Elemento novedoso, tras la desaparición de las cámaras agrarias, es la organización administrativa atribuida a la Consejería competente y a las Comisiones locales de pastos, presididas por el Alcalde del municipio o persona en quien delegue y una representación de agricultores y ganaderos, así como un concejal que actuará de Secretario. Aspecto fundamental de nuevo sistema es la ordenación de pastos a cuyo efecto se elaborarán y aprobaran ordenanzas de pastos por la Consejería competente, a propuesta de la Comisión Local y previo informe favorable del Ayuntamiento, cuyo contenido mínimo establece la Ley. Se regulan, asimismo, las formas de adjudicación (directa u otras) y los tipos de aprovechamiento (pastos procedentes de la actividad agrícola y pastos permanentes). Se establecen normas del aprovechamiento relacionadas con la sanidad animal y el uso de productos fitosanitarios, vías pecuarias y actuaciones sobre pastos permanentes. Se regula el régimen económico de los pastos (el precio por unidad de ganado mayor fijado por la Comisión local entre un valor máximo y mínimo que anualmente establecerá la Consejería competente), a ingresar en el respectivo Ayuntamiento, estableciéndose que un 40% de las cantidades ingresadas deben revertir en el sector agrario del municipio. Finalmente se establece el régimen sancionador. Todo ello produce el desplazamiento en el ámbito riojano del clásico Reglamento estatal de Pastos, Hierbas y Rastrojeras que venía rigiendo esta materia.

Importante, por su trascendencia social, es la *Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja,* que crea, regula y ordena (en realidad, modifica) el Sistema Riojano de Servicios Sociales y declara el derecho subjetivo a los mismos, para lo que garantiza el carácter universal de los servicios y prestaciones del Sistema Público Riojano de Servicios Sociales y su provisión por las Administraciones Públicas de La Rioja, regionales o locales, en el marco del Catálogo

de servicios y prestaciones de dicho sistema. Está integrado por el Sistema Público Riojano de Servicios Sociales (incluido el Servicio Riojano ara la autonomía personal y la dependencia) y los servicios sociales de titularidad privada. Pieza clave es el reconocimiento de un verdadero derecho subjetivo a los servicios y prestaciones del catálogo del sistema, de acuerdo con los requisitos generales o específicos de acceso al mismo, del que son titulares los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea residentes en La Rioja y los extranjeros con residencia legal en ella. Los extranjeros sin residencia legal tendrán derecho de acceso a los servicios de primer nivel. La Ley establece los principios del sistema (universalidad, responsabilidad pública, protección del interés general, igualdad y equidad, prevención, integración y normalización, atención personalizada e integral y continuada, transversalidad, proximidad y descentralización, coordinación y cooperación, promoción de la iniciativa social, participación ciudadana, calidad) y los derechos de los usuarios y de los profesionales de los servicios sociales.

El Título II regula el Sistema Público Riojano de Servicios Sociales y define sus objetivos; su estructura en dos niveles (generales o comunitarios y especializados, diferenciando las modalidades de atención primaria o secundaria); define los recursos, servicios y prestaciones, y establece el Catálogo de Servicios y prestaciones, que se incluye en un Anexo de la Ley, a partir del cual el Gobierno establecerá la Cartera de servicios y prestaciones, que podrá quedar sujeto a copago u otra modalidad de participación del beneficiario, en función de su capacidad económica. El Título III regula el régimen competencial, organizativo y la planificación. Establece las competencias del Gobierno y de la Consejería competente, así como de las entidades locales. La organización territorial de los servicios sociales de primer nivel se estructura en zona básicas (la división territorial de menor población) y demarcaciones (por agrupación de dos o más zonas básicas), estando garantizada una dotación mínima de un trabajador social de atención directa y comunitaria por cada cuatro mil habitantes. Los Servicios Sociales de segundo nivel tendrán como ámbito de actuación todo el territorio de La Rioja, organizándose en forma de red, sin perjuicio de aquellos dependientes de una entidad local que tendrán como ámbito de actuación preferente su propio término municipal. La planificación se plasma a través del plan estratégico cuatrienal que incluye un mapa de servicios sociales, desarrollado mediante planes sectoriales estratégicos de carácter sectorial.

El Título IV está dedicado a la financiación, basado en la suficiencia financiera y la solidaridad interterritorial, de manera que garantiza a los municipios de menor capacidad económica porcentajes de financiación sobre el coste del personal, servicios y prestaciones. El Título V regula los órganos consultivos y de participación distinguiendo cuatro formas de participación: procesos de participación promovidos por las Administraciones públicas; participación en el funcionamiento de centros y servicios; el Consejo Riojano de Servicios Sociales y los consejos sectoriales locales; el voluntariado en servicios sociales. El Título VI regula la calidad de los servicios sociales, principio rector asentado en la información, la evaluación y mejora continua, la investigación y la formación. El Título VII regula la iniciativa privada en los servicios sociales, sujeta al régimen de registro, autorización y acreditación establecido en el Título VIII, de acuerdo con los principios establecidos por la Directiva de Servicios, justificados por

razones de orden público, seguridad pública, objetivos de política social y protección de los destinatarios de los servicios. El Título IX regula el régimen de inspección para verificar el exacto cumplimiento de la normativa aplicable y el Título X el régimen sancionador, que incluye como novedades la responsabilidad subsidiaria, el reconocimiento de la responsabilidad por el infractor o el pago voluntario de la sanción con reducción de un 30% de la misma y las multas coercitivas, reforzando las medidas provisionales como respuesta a situaciones de riesgo. En las Disposiciones Adicionales, transitoria y adicionales se contempla la aplicación progresiva de la Ley, la posibilidad de anticipar el calendario de aplicación de la Ley 29/2006, de 14 de diciembre de promoción de la autonomía personal y atención a personas en situación de dependencia; la continuidad de los servicios prestados en la actualidad y la lucha contra el fraude.

En cuanto a las leyes de contenido económico-presupuestario, debe destacarse como medida frente a la crisis la *Ley 2/2009, de 23 de junio, de medidas urgentes de impulso a la actividad económica*, concretadas en el incremento de la deducción autonómica por inversión en rehabilitación de vivienda habitual, a aplicar sobre la cuota íntegra autonómica del IRPF (que para jóvenes pasa del 3 al 5%, y si son los de menores rentas se incrementa del 5 al 7%; para las demás sujetos pasivos se crea una deducción nueva del 2% de la inversión), así como a la adquisición de vivienda habitual en La Rioja, para jóvenes con residencia habitual en ella (del 3 o del 5%, según sus rentas.

Ley 5/2009, de 15 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el año 2010, autoriza la realización de un volumen de ingresos y gastos por importe de 1.410.104.529 euros (con un incremento respecto del ejercicio anterior de un 1,5%) y una autorización de endeudamiento por un máximo de 210.000.000 euros. De acuerdo con la Exposición de Motivos de la Ley, el déficit de la Comunidad Autónoma alcanza un 1,96% del PIB regional, dentro del margen de déficit autorizado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Y un año más –por décimo tercer año consecutivo– se ha aprobado la denominada «ley de acompañamiento» de los presupuestos, la *Ley 6/2009, de 15 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para* 2010, calificación sólo correcta respecto de las medidas fiscales. Las que se adoptan en esta materia permiten configurar una política propia en relación con los impuestos cedidos por el Estado como sobre los tributos propios. Entre los beneficios fiscales se mantienen las cuatro grandes líneas de actuación tradicionales: protección de la familia en sus distintas formas; protección de los jóvenes y de los discapacitados; mejoras en los tributos que gravan la adquisición de viviendas y protección de la pequeña y mediana empresa, en especial de la empresa familiar y de las explotaciones agrarias familiares. Se recogen en el presente texto legal todas las medidas fiscales aplicables en el ejercicio de 2010, facilitando su conocimiento y aplicación a los interesados. Se mantienen las tradicionales deducciones modificadas por la Ley 2/2009, de 23 de junio, de medidas urgentes de impulso a la actividad económica e incorpora algunos nuevos beneficios fiscales (deducción del 20% de la cuota de Actos Jurídicos Documentados en adquisición de vivienda habitual; deducción del 100% en las escrituras que documenten mejoras de determinados productos financieros, que mejorar las condiciones de los créditos y préstamos hipotecarios; tipo reducido para escrituras que documenten garantías a favor de sociedades de

garantía recíproca). Se introducen ligeras modificaciones en los impuestos sobe el juego (el régimen de suspensión sin garantías en los procedimientos de tasación pericial contradictoria del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados; declaraciones obligatorias telemáticas de ciertos modelos). Se actualiza la cuantía del canon de saneamiento para adaptarla a los objetivos de financiación previstos en el Plan Director de Saneamiento y Depuración 2007-2015 y, finalmente, se incluyen ciertas modificaciones de la tasa de servicios en materia de calidad ambiental. En cuanto a las normas de *acción administrativa* se incluyen medidas en relación con la carrera horizontal de los funcionarios de carrera y de gestión económica (contrato-programa para la financiación de la Agencia del Conocimiento y Tecnología) así como se modifican parcialmente más de una docena de leyes sectoriales (cooperativas, cooperación al desarrollo, patrimonio forestal, pesca, saneamiento y depuración de aguas residuales, ordenación farmacéutica, juego y apuestas, Administración electrónica, comercio interior y ferias, juventud, Administración local, colegios profesionales, turismo), algunas de las cuales dan cumplimiento a las nuevas previsiones básicas en cuanto a la liberalización de actividades y servicios de los particulares.

B) La *actividad institucional y de control* se ha mantenido en los porcentajes habituales propios de los años de normalidad sin convocatoria electoral, como queda reflejado en la ficha institucional, incluida al final de esta valoración.

Como hecho destacable ha de señalarse que la *Ponencia para la Reforma del Estatuto de Autonomía,* apenas ha tenido actividad este año (tres sesiones), falta del necesario impulso, condicionado como está –así lo ha reiterado en repetidas ocasiones el Presidente del Gobierno, Sr. Sanz, una de ellas, en el Debate sobre el estado de la Región–, a lo que resulte de la sentencia sobre el Estatuto de Cataluña, «punto de inflexión que marcará el calendario futuro sobre esta reforma» (DS, VII Legislatura, núm. 38, de 25 de junio de 2009, pág. 1582). Su criticable retraso deja en evidencia esta situación, reactivado el impulso –declaran unos u otros representantes políticos– con la finalidad de contrarrestar, vía reforma estatutaria, el «blindaje» de las normas forales fiscales, así como para profundizar en línea con las previsiones del actual art. 46 del Estatuto de Autonomía, en el diseño de mecanismos específicos de financiación que compensen por el «efecto frontera».

Actividad reglamentaria

La producción reglamentaria ha disminuido en relación a la media de otros ejercicios. Atendiendo a su contenido, las disposiciones de carácter sustantivo superan a las de carácter organizativo o relativas al personal. Un año más han abundado las disposiciones reglamentarias aprobadas por simples Órdenes de los Consejeros competentes que sería aconsejable tuvieran rango de decreto. Las disposiciones reglamentarias aprobadas pueden agruparse a efectos sistemáticos en los siguientes bloques temáticos:

A) Entre los reglamentos *organizativos, de régimen jurídico* o *institucionales,* han de destacarse los Decretos de modificación parcial de la *estructura orgánica* y funciones de distintas Consejerías que la simplifica para hacerla más eficaz en

esta época de crisis. La reducción de órganos directivos afecta a la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local (Decreto 31/2009, de 30 de junio); Salud (Decreto 32/2009, de 30 de junio; de Servicios Sociales (Decreto 33/2009, de 30 de junio); Industria, Innovación y Empleo (Decreto 34/2009, de 30 de junio); Vivienda y Obras Públicas (Decreto 51/2009, e 17 de julio); Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (Decreto 52/2009, de 17 de julio); Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial (Decreto 53/2009, de 17 de julio). El tiempo dirá si el buscado ahorro económico de la supresión de órganos no afecta a la funcionalidad y operatividad de la actuación administrativa.

En cuanto a la creación o modificación parcial de órganos sectoriales consultivos, se ha modificado el Foro para el empleo de las personas con discapacidad (Decreto 63/2008, de 5 de diciembre). En relación a la Administración institucional o corporativa, se ha creado la corporación de derecho público «Consejo Regulador de la Producción Agraria Ecológica de La Rioja» (Decreto 1/2009, de 2 de enero); se modifica otro Decreto anterior que establece el procedimiento de elección de los vocales de los órganos de gestión públicos de las figuras de calidad agroalimentaria y modifica el Decreto 1/2009 (Decreto 78/2009, de 4 de diciembre); se regula la estructura, organización y régimen de funcionamiento del Centro Asistencial Albelda de Iregua (Decreto 13/2009, de 27 de febrero); se modifica el Estatuto del organismo autónomo «Instituto de Estudios Riojanos», (Decreto 73/2009, de 9 de octubre).

En este apartado se incluyen varios Decretos relativos a *personal* como el que modifica el régimen jurídico y retributivo del personal docente e investigador contratado por la Universidad de La Rioja (Decreto 6/2009, de 13 de febrero); se ha creado la categoría estatutaria de «técnico especialista ocupacional», en el ámbito del Servicio Riojano de Salud (el Decreto 14/2009, de 27 de febrero); se ha regulado el procedimiento de selección y nombramiento de funcionarios interinos para desempeñar puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter estatal en la Administración Local (Decreto 18/2009, de 27 de marzo); finalmente, se ha aprobado el Reglamento de los Agentes forestales de La Rioja (Decreto 23/2009, de 15 de mayo). Finalmente cabe incluir en este apartado la creación y regulación del Registro de Profesionales Sanitarios de La Rioja (Decreto 55/2009, de 17 de julio).

B) El resto de las disposiciones administrativas de carácter general aprobadas son *normas de contenido sustantivo* dictadas para regular muy diversos ámbitos sectoriales o modificar otros anteriormente regulados. En materia de *educación,* como viene siendo habitual, la producción normativa ha sido notable. Se ha regulado la convivencia en los centros docentes y se establecen los derechos y deberes de sus miembros (Decreto 4/2009, de 23 de enero), dando cobertura legal en la ley de acompañamiento a la disciplina escolar con el correspondiente elenco de infracciones y sanciones aplicables según aconsejó el Consejo Consultivo; la organización del primer ciclo de Educación Infantil, se fijan sus contenidos educativos y se establecen los requisitos de los centros que imparten dicho ciclo (Decreto 49/2009, de 3 de julio); se ha autorizado el comienzo de actividades de la Universidad Internacional de La Rioja (constituida como sociedad anónima, naturaleza impropia de las Universidades –que responden al modelo fundacional-institu-

cional–, aunque permitido por la Ley estatal de universidades), la implantación de enseñanzas conducentes a la obtención de determinados títulos de carácter oficial y se aprueban sus normas de funcionamiento (Decreto 69/ 2009, de 31 de julio); se ha regulado la creación de centros de educación obligatoria (Decreto 74/2009, de 9 de octubre); los requisitos mínimos de los centros y servicios de desarrollo infantil y atención tempana (Orden 5/2009, de 15 de diciembre); se ha regulado el procedimiento para la elaboración y aprobación del Plan de Convivencia de los centros docentes no universitarios (Orden 26/2009, de 8 de septiembre); se ha estarcido la organización y enseñanzas correspondientes de la educación secundaria obligatoria para personas adultas (Orden 27/2009, de 8 de septiembre), finalmente, se ha determinado el procedimiento para la implantación de las enseñanzas universitarias oficiales en el marco del espacio europeo de educación superior (EEES), (Orden 28/2009, de 7 de octubre).

En materia de *Administración Local* se ha regulado la gestión del Plan de Obras y Servicios Locales (Orden 11/2009, de 31 de marzo), materia ésta que debiera tener mayor rango normativo –inclusive la ley–, como ocurre en otras Comunidades Autónomas; y las bases reguladoras de las ayudas a percibir por las Entidades Locales para el pago de retribuciones e indemnizaciones por razón de servicio a los miembros de las mismas y gastos por atenciones protocolarias y representativas (Orden 44/2009, de 3 de julio).

En materia de *sanidad y salud* se ha establecido el régimen jurídico y procedimiento para la autorización y registro de centros, servicios y establecimientos sanitarios (Decreto 80/2009, de 18 de diciembre). En materia de *medio ambiente* se ha aprobado el importante reglamento por el que se regula el procedimiento administrativo de evaluación ambiental de Planes y Programas (Decreto 20/ 2009, de 3 de abril); el también importante reglamento de la ley de pesca (Decreto 75/2009, de 9 de octubre)e; se han modificado las zonas vulnerables, incluyendo como nueva el aluvial bajo del Najerilla y se aprueba el Programa de actuación, medidas agronómicas y muestreo de las zonas vulnerables a la contaminación de origen agrario (Decreto 79/2009, de 18 de diciembre; y se ha renovado el Plan de Recuperación del águila-azor perdiguera (Decreto 19/2009, de 27 de marzo).

En materia de *vivienda* se ha aprobado el Plan de Vivienda de La Rioja 2009-2012 (Decreto 22/2009, de 8 de mayo). En materia de *artesanía*, se ha modificado el reglamento regulador de la calificación de artesano o empresa artesana y el Registro General de Artesanía (Decreto 76/2009, de 30 de octubre).

En materia de *agricultura* se ha regulado el control del potencial vitícola (Decreto 7/2009, de 13 de febrero); el procedimiento para la regularización de superficies de viñedo ilegal plantadas antes del 1 de septiembre 1998 (Orden 14/2009, de 4 de marzo); se ha regulado la entrada de derechos de plantación de viñedo procedentes de otras Comunidades Autónomas para la plantación dentro de la DOC Rioja de variedades blancas y se convocan y regulan las condiciones para la asignación de derechos procedentes de la reserva regional (Orden 19/2009, de 22 de mayo), por más que la introducción de variedades blancas esté siendo objeto de reconsideración habida cuenta la posición excedentaria en el sector antes aludida.

En materia de *tributaria*, se ha regulado el precio público por uso de albergues y minialbergues y por la participación en actividades de ocio y tiempo libre organizadas por el Instituto Riojano de la Juventud (Decreto 3/2009, de 23 de enero); se ha fijado el precio público de las plazas de atención diurna para personas con discapacidad en centros propios y concertados (Decreto 77/2009, de 4 de diciembre). En materia de *juego* se ha dictado el Decreto 2/2009, de 2 de enero, que modifica otro anterior que aprueba el catálogo de juegos y apuestas; se ha modificado el decreto por el que se planifican los juegos y apuestas (Decreto 70/2009, de 2 de octubre); y se ha aprobado el Reglamento del juego del bingo (Decreto 71/2009, de 2 de octubre). En materia *laboral y empleo* se ha regulado el destino y modo de aplicación del Fondo Especial del Estado para la dinamización de la economía y empleo (Decreto 50/2009, de 10 de julio); se ha creado el Registro de Asociaciones de Trabajadores Autónomos estableciendo su organización y funcionamiento (Decreto 27/2009, de 12 de junio) y para contrarrestar los efectos negativos de la crisis económica se ha garantizado la asistencia sanitaria pública y gratuita a las personas que causen baja en los regímenes de la seguridad social por cese en la actividad laboral (Orden 3/2009, de 13 de julio)

Conflictividad

Continua la litigiosidad por las denominadas «vacaciones fiscales» de los territorios forales. Concluyen algunos de los conflictos judiciales, pero se abren otros nuevos, siendo el más importante, el relacionado con el «blindaje» de las normas forales, pues tanto el Gobierno como el Parlamento han manifestado su intención de recurrirlo ante el TC.

Como ya señalamos en el informe del año pasado, el TSJ del País Vasco, una vez resuelta la cuestión prejudicial por la STJUE de 1 de septiembre de 2008, mediante sentencias de 22 de diciembre de 2008 (875, 877, 885, 888, 889 y 891/2008), desestimó los recursos planteados por La Rioja contra las normas forales del impuesto de sociedades (entre otras cuestiones se impugna el tipo del 32,5%) aprobadas por los tres territorios de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, en 2005, al entender que no constituyen ayudas de Estado ni infringen otros principios constitucionales alegados por las partes. Los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja han interpuesto los correspondientes recursos de casación ante el TS, al que vuelve de nuevo la cuestión de fondo. Los recursos presentados por La Rioja contra la rebaja del tipo del impuesto de sociedades al 28%, aprobada por las normas forales de 2007, han sido también desestimados por las SSTSJ País Vasco 273/2009, de 17 de abril; y 337/2009, de 25 de mayo 338/2009, de 21 de septiembre, habiéndose planteado recurso de casación.

El giro dado por el TS, en 2008, al resolver ciertas cuestiones incidentales suscitadas con ocasión de la cuestión principal y de fondo de la fiscalidad foral puede llevar a pensar que el fallo casacional ya está prejuzgado. No lo creo así, pues, el TSJ del País Vasco no entró a valorar la prueba propuesta por la representación del Gobierno de La Rioja, en cuanto a la existencia de una verdadera autonomía económica de los territorios forales (uno de los tres elementos, junto con la autonomía organizativa y la procedimental exigidos por el TSJUE tras la

jurisprudencia del caso Azores), aspecto que resulta clave a la vista de la singularidad del sistema de determinación del cupo, además, el juego que puede dar el examen de ciertos principios constitucionales.

No debe ignorarse, sin embargo, que además de los aspectos estrictamente jurídicos y técnicos, la pervivencia de los sistemas de financiación forales junto al modelo común de las Comunidades Autónomas es asunto de alcance político, por lo que difícilmente encontrará respuesta satisfactoria en sede judicial. La petición del Presidente, Sr. Sanz, al Presidente del Gobierno, Sr. Rodríguez Zapatero, para que el nuevo modelo de financiación de las Comunidades Autónomas recogiese como elemento a tomar en consideración el «efecto frontera», no ha tenido reflejo alguno en la reforma del modelo de financiación autonómica. Para algunos representantes políticos ha de aprovecharse la reforma del Estatuto de Autonomía para perfeccionar y hacer realmente operativo el contenido del actual art. 46 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, para compensar, en su caso, los efectos deslocalizadores de las ventajas fiscales otorgadas por los territorios forales.

El 9 de septiembre 2009, el Tribunal de Primera Instancia de la Unión Europea hizo públicas las tres sentencias que rechazan los recursos acumulados planteados por los territorios históricos, el Gobierno vasco y la patronal vasca contra las decisiones de la Comisión Europea que había cuestionado el régimen de ayuda fiscales desde una perspectiva general, distinta del examen de las ayudas concretas dadas a algunas empresas (Ramondín y Demesa), ya declaradas estas últimas incompatibles con el Tratado, en 2002. Ahora, el Tribunal, desde un examen genérico referido al marco general y abstracto ha vuelto a declararlas ilegales, disponiendo su recuperación por parte de las autoridades españolas. La Rioja ha comparecido en este procedimiento como coadyuvante de la Comisión. Se trata de los asuntos acumulados T-86/02, T-87/02 y T-88/02; asuntos T-227/01, T-228/01, T-229/01, T-265/01, T-266/01 y T-270/01; asuntos T-20/01, T-231/01, T-232/01, T-267/01, T-268/0 y T-269/01.

El nuevo frente abierto es el conocido como «blindaje» de las normas forales fiscales. Hasta el presente dichas normas han estado sujetas al control de la jurisdicción contencioso-administrativa y, de aprobarse la reforma, los Tribunales no podrán controlarlas (de ahí el «blindaje», que impide que los jueces entren a conocer de las mismas), pues el control corresponderá exclusivamente al TC. Una consecuencia inmediata será la imposibilidad de que la Comunidad Autónoma de La Rioja, junto con otros agentes sociales de la región, impugne tales normas, como ha venido haciendo sistemáticamente, desde hace más de quince años, pues carece de legitimación para recurrirlas ante el TC. Ha de recordarse que este objetivo ya trató de conseguirse, a propuesta del Grupo Nacionalista Vasco, con ocasión de la reforma de la Ley Orgánica del TC, en 1999, pero fue rechazado, en aquel momento, por considerarlo todos los grupos parlamentarios contrario a la Constitución y al Estatuto de Autonomía. Adviértase, no obstante, que a propuesta de dicho grupo nacionalista se habían incluido unas equívocas referencias a las Juntas Generales, que venían a ser equiparadas a Asambleas legislativas, previsiones que, sin embargo, no han tenido aplicación práctica (Disposición Adicional 1ª de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de 1998 y Disposición Adicional 16ª de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Admi-

nistrativo Común, con ocasión de la reforma de 1999). El intentote blindar las normas forales fiscales fracasó, una vez, más en 2007, con ocasión de otra nueva reforma de la LOTC.

Ahora, el referido «blindaje» constituye el objeto de la Proposición de Ley de modificación de las leyes orgánicas del TC y del Poder Judicial, presentada por el Parlamento Vasco (con el apoyo de todos los grupos parlamentarios de la Cámara vasca), tomada en consideración por el Pleno del Congreso de los Diputados, el pasado 19 de octubre, hecho que ha suscitado una extraordinaria reacción de rechazo entre las fuerzas políticas, sindicales y sociales de La Rioja, al conocerse el pacto suscrito, unos días antes, por PSOE y PNV, para apoyar y tramitar la ley por el procedimiento de urgencia, a cambio del apoyo del grupo nacionalista vasco a los presupuestos generales del Estado para 2010. Bien significativos son los titulares utilizados por la prensa escrita para referirse a este asunto: «Portazo a La Rioja en el Congreso de los Diputados», al apoyar el futuro blindaje de las normas forales fiscales; «sus señorías acorazan el Concierto vasco»; «lucha contra la deslealtad fiscal vasca»; «el Congreso tumba la lucha de La Rioja contra los excesos del Concierto vasco»

El Gobierno de La Rioja y su grupo parlamentario han valorado muy negativamente el apoyo dado por Grupo Parlamentario Socialista a la iniciativa legislativa. Se habla de «la traición de Zapatero», al que el Presidente Sr. Sanz acusa de «vender a La Rioja por un puñado de votos» y de «humillación para La Rioja»; se resalta la contradicción de los diputados socialistas riojanos que han apoyado la reforma en el Congreso. El Secretario General del PSOE de La Rioja, sin embargo, ha reiterado que su partido no ha cambiado de criterio en el asunto del Concierto ni ha traicionado a La Rioja, y ha recordado que fue en la etapa del Gobierno de coalición PSOE-PR, en 1993, cuando se tomaron las primeras medidas jurídicas contra los excesos de las instituciones forales vascas y del Parlamento foral de Navarra y que fue un Gobierno popular, el que firmó la llamada «paz fiscal» (que hizo decaer todos los procesos contencioso-administrativos pendientes y, en consecuencia, las cuestiones prejudiciales en ellos planteadas ante el TJEU, en algunas de las cuales era inminente un fallo favorable a los intereses riojanos, a juzgar por las conclusiones del Abogado General), modifico el régimen de Concierto vasco, ampliando la capacidad normativa e introdujo el concepto de «presión fiscal equivalente», concepto que dificulta el control judicial de los abusos en la rebaja de los tipos impositivos (en particular, del de sociedades), que ha producido efectos de deslocalización de la actividad económica. En todo caso –ha manifestado– su grupo parlamentario apoyará que se recurra el blindaje del Concierto.

Hasta doscientas organizaciones sociales han respondido a la solicitud del Sr. Sanz para rechazar el «blindaje» de las normas forales. En este contexto, los portavoces parlamentarios del PP de Cantabria. Castilla y León y La Rioja, se reunieron en Valladolid, el 19 de octubre para estudiar medidas conjuntas. Unos días antes el portavoz del Grupo Parlamentario Popular, presentó una «Proposición no de ley en Pleno relativa a que el Parlamento de La Rioja acuerde manifestar su total rechazo al blindaje del Concierto Económico Vasco y, si las Cortes Generales lo aprobarán, interponer recurso de inconstitucionalidad contra esa modificación legal en defensa de los intereses de los riojanos y de la igualdad de todos los espa-

ñoles consagrada en la Constitución». Admitida a trámite por la Mesa el 21 de octubre e incluida en el Orden del día del Pleno, de 21 de diciembre, el mismo portavoz proponente solicitó su retirada.

En otro orden de cosas, el Gobierno de La Rioja ha impugnado ante la Audiencia Nacional la Orden ARM/2067/2009, de 29 de julio, por la que se reconoce y regula la nueva normativa de la indicación geográfica «Viñedos de España», para los vinos con derecho a mención «vino de la tierra», producido en la zona geográfica que se delimite. La anterior regulación fue anulada por sentencia de julio de 2008. Los motivos de la impugnación son los mismos por la indebida inclusión del nombre de España en la indicación, que se presta a la confusión respecto de las denominaciones de origen existentes. La medida sólo favorecerá a algunas regiones españolas con exceso de producción y poca calidad en perjuicio de aquellas otras que, como es el caso de la denominación «Rioja», han realizado un esfuerzo en la elaboración de vino de calidad. La Audiencia ha rechazado, sin embargo, mediante Auto de 15 de diciembre, la suspensión cautelar de la misma, al considerar que no están probados ni siquiera de modo indiciario los perjuicios aducidos por La Rioja y que debe preservarse en cualquier caso el interés general sobre el de una Comunidad Autónoma, aludiendo al informe favorable de once Comunidades Autónomas y de las dos organizaciones bodegueras del sector (FEV y AVIMES). El razonamiento es sorprendente, dada la previa declaración de nulidad y los requerimientos de la Comisión Europea, dado que está prohibido por la nueva OCM del vino europea la utilización del nombre de un país en un vino de mesa. También Castilla y León y Galicia han impugnado la indicación. La Asamblea de la Conferencia Española de Consejos Reguladores Vitivinícolas ha manifestado su firme oposición al modelo de vinos de la tierra de la indicación «Viñedos de España».

El TS, mediante sentencia de 5 de junio de 2009 (RJ 2009/3334), ha admitido el recurso de casación interpuesto por el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado, contra la sentencia del TSJ de La Rioja, de 8 de julio de 2008, que reconocía el derecho a la objeción de conciencia frente a la asignatura de «Educación para la ciudadanía», aplicando la doctrina sentada en la sentencia del Pleno de 11 de febrero de 2009 y otras sentencias posteriores de 11 de mayo de 2009. El TSJ de La Rioja, había dictado, como se recordará, una veintena de sentencias reconociendo el derecho a la objeción de conciencia, que correrán idéntica suerte. No obstante, la Administración educativa riojana ha impartido normalmente esta asignatura a quienes no la han objetado.

Las relaciones de conflicto con otras Comunidades Autónomas han tenido la gestión del agua como objeto de la controversia. El Gobierno de La Rioja ha impugnado el Decreto de la Generalidad de Cataluña, 31/2009, de 24 de febrero, por el que se delimita el ámbito territorial del Distrito de Cuenca Hidrográfica o Fluvial de Cataluña y se modifica el Reglamento de la planificación hidrológica de Cataluña. En opinión de los Servicios Jurídicos dicha norma invade las competencias de la Administración General del Estado, en particular, las que corresponden a la Confederación Hidrográfica del Ebro, respecto de la adscripción de masas de aguas subterráneas a la Demarcación Hidrográfica de este río, así como a las del Gobierno de la Nación, en cuanto a la aprobación de todos los planes hidrológicos (tanto de demarcaciones con cuencas intercomunitarias como intra-

comunitarias). La Consejera competente remitió a la Ministra de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino un escrito para que reivindicara las competencias invadidas por el reglamento catalán. Asimismo, en el seno de la Junta de Gobierno de la Confederación Hidrográfica del Ebro, se puso en conocimiento de sus miembros esta circunstancia, pero no se adoptó decisión conjunta o individual de las Comunidades Autónomas integradas en ella. Ante esta falta de respuesta y en defensa del principio de unidad de gestión de la cuenca del Ebro, los Servicios Jurídicos han impugnado el citado Reglamento ante el TSJ de Cataluña, que ha sido admitido a trámite. Todo ello se sitúa en la línea de los razonamientos expresados por el Consejo Consultivo en su Dictamen sobre la inconstitucionalidad del Estatuto de Cataluña en esta materia.

En el ámbito institucional intracomunitario ha continuado la confrontación Gobierno de La Rioja y Ayuntamiento de Logroño en distintos frentes. El más relevante se ha suscitado en relación con la modificación de la legislación de ordenación del territorio y urbanismo, declarando exentas de licencia municipal las obras que sean ejecución de los instrumentos de ordenación del territorio. Como ya quedó apuntado en el informe del año anterior el trasfondo del asunto es la cobertura que puede dar esta reforma al proyecto de «ecociudad Montecorvo», promovido por el Gobierno de La Rioja. Se trata de una actuación de «urbanismo medioambiental» promovida por el Gobierno regional que supone la construcción de 2.932 viviendas en las proximidades del casco urbano de Logroño. Este Ayuntamiento y 35 municipios riojanos promovieron un conflicto en defensa de la autonomía local contra el art. 40.2 de la Ley 5/2008, de 23 de diciembre, de medidas fiscales administrativas para 2009, que modificó el art. 196.1 de la Ley 5/2006, de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja («*Se considerarán obras públicas de interés general de la Comunidad Autónoma de La Rioja aquéllas que ésta realice, en el ejercicio de sus propias competencias, destinadas al desarrollo y ejecución de los instrumentos de ordenación del territorio y a la construcción o acondicionamiento de infraestructuras básicas*»). En su preceptivo informe, el Consejo Consultivo consideró (Dictamen 34/2009), a partir de la jurisprudencia constitucional sobre obras públicas de interés general del Estado (puertos, aeropuertos, carreteras), que esa previsión, en abstracto, no invade la autonomía municipal, si bien, la aplicación concreta que pueda hacerse de esos instrumentos de ordenación del territorio sí podría, en su caso, lesionar la autonomía local, pero esa es una cuestión de legalidad ordinaria a revisar por la jurisdicción contencioso-administrativa.

Este criterio ha sido confirmado por el Auto del TC 251/2009, de 13 de octubre, del TC. Para el Tribunal, «la alegada vulneración de la autonomía local no puede afirmarse apriorísticamente y desvinculada del supuesto que singularice el proyecto en ejecución, sino que, de existir, habrá de ser apreciada en relación al caso concreto. De esta forma, mediante el control de los actos de aplicación del precepto, puede evitarse una expansión de la competencia autonómica más allá del campo que le corresponde, pues la facultad atribuida por la norma, dado su grado de apertura e indeterminación, puede ser controlada por la jurisdicción contencioso-administrativa examinando en el momento de su definición de modo cierto el carácter, extensión, localización y fines de la obra proyectada». Y es que la calificación de obra pública de interés general autonómico está supeditada

a la concurrencia del «declarado interés regional, derivado del alcance supramunicipal de la iniciativa de que se trate», que podrá ser revisado por la jurisdicción contencioso-administrativa.

En este sentido, el Ayuntamiento de Logroño ha interpuesto recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se declara el interés supramunicipal de la zona de interés regional al que se refiere el proyecto de Ecociudad, si bien no se ha dictado sentencia.

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

VII LEGISLATURA

Total diputados: 33

Presidente: José Ignacio Ceniceros González

Composición por Grupos Parlamentarios:

Grupo Parlamentario Popular (PP): 17 diputados

Grupo Parlamentario Socialista (PSOE): 14 diputados

En Grupo Parlamentario Mixto: 2 diputados (ambos del PR)

Cambios en los Grupos Parlamentarios:

Durante el año 2009 no ha habido cambios en los Grupos

Estructura del Consejo del Gobierno

Presidente: Pedro María Sanz Alonso (PP)

Vicepresidenta: Mª Aranzazu Vallejo Fernández (PP)

Número de Consejerías: 10

Presidencia: Emilio del Río Sanz (PP)

Administraciones Públicas y Política Local: Conrado Escobar LasHeras (PP)

Hacienda: Juan José Muñoz Ortega (PP)

Vivienda, Obras Públicas: Antonio Burgos Navajas (PP)

Educación, Cultura y Deportes: Luís Alegre Galilea (PP)

Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural: Iñigo Nagore Ferrer (PP)

Salud: José Ignacio Nieto García (PP)

Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial: Mª Aranzazu Vallejo Fernández (PP)

Servicios Sociales: Sagrario Loza Sierra (PP)

Industria, Innovación y Empleo: Javier Erro Urrutia (PP)

Tipo de Gobierno

Tipo de Gobierno por apoyo parlamentario: mayoritario

Partidos y número de Diputados que lo apoyan: Partido Popular, 17 Diputados

Composición del Consejo de Gobierno: homogéneo (PP)

Cambios en el Consejo de Gobierno

No ha habido

Investidura, moción de censura, cuestión de confianza

No ha habido

Mociones de reprobación

No ha habido

Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas

Actividad parlamentaria de los períodos de sesiones ordinarias

Pleno: 17 sesiones

Junta de Portavoces: 19 reuniones

Mesa: 26 reuniones

Diputación Permanente: 2 reuniones

Comisiones constituidas (12 Comisiones Permanentes): 37 reuniones. De las Mesas de las Comisiones: 19 reuniones

Comisiones Especiales: Ninguna

Ponencias o Grupos de Trabajo específicos (2 Ponencias no legislativas: «Paz y Libertad en el Sahara Occidental» y «Para la Reforma del Estatuto de Autonomía de La Rioja): 3

Datos globales

NOTA: el primer número corresponde a las presentadas; el número entre paréntesis (...) a las contestadas o tramitadas y el que le sigue, a las que se transforman en otra iniciativa o son rechazadas.

Peticiones de Información:

– Presentadas: 240

– Contestadas: 187

Preguntas:

Con respuesta por escrito: 254

Presentadas 155

Se transforman en otras iniciativas 99

Contestadas 172

Con respuesta oral en Comisión: 3 (0)

Con respuesta oral en Pleno:

A contestar por el Gobierno: 184 (82)

A contestar por el Presidente del Gobierno: 23 (23)

Interpelaciones: 18 (4)

Mociones consecuencia de interpelaciones: 2 (1) rechazada

Proposiciones no de ley en Pleno: 91 (27)

Aprobadas 5

Rechazadas 22

Proposiciones no de ley en Comisión: 1(1) rechazada

Proposiciones de ley: 1(0)

Proyectos de ley: 8(6)

Comparecencias:

– En Pleno: 10(3)

– En Comisión: 40 (25)

Solicitudes de creación de Comisiones Especiales: Ninguna

Planes y Programas del Gobierno: 2

Declaraciones institucionales: 2

Conmemoraciones y actos institucionales: 2

Control presupuestario del Gobierno: 24

Informe y otros documentos del Tribunal de Cuentas: 2

Convenios suscritos por el Gobierno de La Rioja: 541

Informes, Memorias y otras comunicaciones del Gobierno: 19

Debates y resoluciones más importantes:

Debate político general sobre el estado de la Región (se realiza en el Pleno de fecha 25.06.2009:

– Se presentaron 431 propuestas de Resolución

– Se debatieron 416 de las que se aprobaron 109

Reformas del Reglamento parlamentario

No ha habido ninguna

Normas Interpretativas y supletorias del Reglamento

No ha habido ninguna

Actividad del Consejo Consultivo

En cuanto a las variaciones en su composición, Don Pedro de Pablo Contreras ha sido nuevamente reelegido por el Parlamento y nombrado vocal del Consejo por Decreto del Presidente del Gobierno 14/2009, de 16 de septiembre.

El Consejo Consultivo de La Rioja ha emitido 98 dictámenes, por lo que su actividad ha decrecido considerablemente (158 en 2008), lo que se explica por el incremento de la cuantía de los supuestos de responsabilidad patrimonial fijada en 6.000 euros. De los expedientes tramitados 48 son de responsabilidad patrimonial (el 73% del total), con el siguiente desglose: 62 de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja (48 de responsabilidad sanitaria; 5, en materia de carreteras; 2 por daños causados por animales de caza; 7, en materias diversas) y 10 de la Administración Local. El resto de los dictámenes se refieren a conflictos en defensa de la autonomía local (1); anteproyectos de ley (1); reglamentos (20); resolución de contratos (2, los dos de Ayuntamientos); recurso extraordinario de revisión y revisión de oficio (2. de ellos 1 de un Ayuntamiento).

Por su trascendencia y el interés general de las cuestiones que se examinan pueden mencionarse los Dictámenes 34/09 en relación con el conflicto positivo de competencias en defensa de la autonomía local planteado por 36 Ayuntamientos de La Rioja (entre ellos, el de Logroño) en relación con la Ley 5/2008, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2009, que modifica parcialmente la legislación de ordenación del territorio y urbanismo y amplia las obras públicas de interés general de la Comunidad Autónoma de La Rioja exentas de licencia municipal del obras.

Actividad de la Defensora del Pueblo de La Rioja

A finales de febrero se ha presentado, en el Parlamento, el segundo informe anual de la actividad desplegada por la institución en el 2008 (BOPLR, Serie C, núm. 181, de 28 de abril 2009). Su actividad ha sido intensa como refleja el pormenorizado contenido del Informe. Se han registrado y tramitado 454 quejas y

1301 consultas, lo que supone un sensible incremento respecto de las presentadas en el primer año de funcionamiento. Cabe subrayar las actuaciones iniciadas de oficio en defensa del Estatuto de Autonomía y del ordenamiento jurídico autonómico riojano (control de constitucionalidad del texto refundido de la Ley del suelo). La Defensora al finalizar el 2009 ha hecho un adelanto de los datos correspondientes a este año. Se han presentado 510 quejas, el 80% de las cuales han sido admitidas a trámite (entre ellos, 71, relativas a servicios sociales; 45, a medio ambiente; 40, a función pública; 39, a educación; 37, a Administración local; 35, a hacienda local; 35, a obras públicas y 27 a sanidad. De ellas, 255, afectan a la Administración regional; 175 a la Administración Local (47 Ayuntamientos) y 87, a la Administración estatal. Se han efectuado 1350 consultas, en las que se ha facilitado información de manera inmediata, mediante los distintos canales de comunicación a disposición de los ciudadanos. La Defensora del Pueblo ha incoado 24 procedimientos de oficio, con peticiones de informe, entre otros, por vulneración de derechos de menores, discapacitados, crisis económica (información ayudas) y urbanismo.

Además de los informes emitidos en el ejercicio de su función de tutela del ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma recomendando al Gobierno y al Parlamento la presentación de los correspondientes recursos y conflictos contra normas del Estado, ha elaborado tres informes especiales o extraordinarios: el primero, relativo «La matriculación del alumnado inmigrante en los centros públicos y concertados para las Enseñanzas Infantil y Primaria dentro del término municipal de Logroño (curso escolar 2008-2009)»; el segundo, sobre las lenguas de signos, «Estudio de la implantación del lenguaje de signos en el ámbito organizativo de las Administraciones Públicas riojanas. La comunicación de las personas sordas, con discapacidad auditiva y sordo ciegas»; el tercero, «Avance sobre a aplicación de la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia». Aunque realizado en 2008, el informe especial «Los derechos de los administrados ante el silencio de las Administraciones Públicas riojana», se ha publicado en el BOPLR, VII Legislatura, Serie C, núm.161, de 12 de febrero de 2009.

MADRID

*Germán Fernández Farreres**
*Alfonso Arévalo Gutiérrez***

Introducción general

2009 ha sido, en la Comunidad de Madrid, un típico año intermedio entre procesos electorales.

El vigésimo sexto año de autogobierno, en efecto, en el ecuador de la Legislatura autonómica y a tenor del panorama político diseñado por los ciudadanos madrileños con ocasión de los comicios electorales celebrados el último domingo de mayo del año 2007, se ha caracterizado por la estabilidad institucional y la concreción de las líneas políticas, gubernamental y de oposición, que habrán de cerrarse a la conclusión de la VIII Legislatura de la Comunidad de Madrid, en mayo de 2011.

No obstante, diversos acontecimientos han marcado la dinámica política de la Comunidad de Madrid, no sólo por su proyección, de forma sonora, en los medios de comunicación social, sino, por cuanto al presente *Informe* interesa, por su trascendencia institucional.

Así, debe recordarse que el año comenzó con la publicación en un diario de tirada nacional de la existencia una supuesta trama de espionaje, presuntamente organizada por autoridades de la Comunidad de Madrid, y cuyo objeto era el seguimiento de determinados altos cargos, tanto de la propia Comunidad como del Ayuntamiento de Madrid, durante los meses de marzo, abril y mayo de 2008. La denuncia, centrada en la crítica a la actuación del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior y Secretario General del PP de Madrid, Francisco Granados Lerena, determinó la solicitud, por parte del Grupo Parlamentario Socialista y con fecha de 27 de enero, de la creación de una Comisión de Investigación en la Asamblea de Madrid. Así lo acordó la Mesa de la Cámara en su reunión de 3 de febrero, creando una «Comisión de Investigación al objeto de analizar y evaluar las responsabilidades políticas que pudieran derivarse en relación con el presunto espionaje político en la Comunidad de Madrid». La Comisión celebró varias comparecencias públicas, hasta la definitiva aprobación de su Dictamen, en la reunión de 16 de marzo, siendo considerado el mismo por el Pleno en sesión de 18 de marzo. Concluida la investigación parlamentaria, el asunto, en la vía judicial, sigue su curso a instancias del Vice-Alcalde de Madrid.

* Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid.
** Letrado de la Asamblea de Madrid. Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid.

También a comienzos de año, otro suceso sería la noticia de apertura de los medios de comunicación social: la presunta implicación en una ramificación de la trama contractual «Correa» –caso «Gürtel»– de tres miembros del Parlamento regional madrileño. Un suceso con notable proyección institucional. Así lo acredita, en primer lugar, la dimisión de su cargo de Consejero, a comienzos de febrero, del diputado de la Asamblea y titular de la cartera de Deportes. Y ya en el mes de abril, la Mesa de la Cámara, en su reunión del día 13 y a propuesta del Grupo Popular, procedió a la designación de un nuevo Portavoz Adjunto del Grupo, en sustitución de otro de los diputados afectados.

Concluido el periodo estival se formalizó la imputación judicial en el sumario «Gürtel» de los tres diputados, lo cuales renunciaron, en el mes de octubre, a su condición de miembro del Grupo Parlamentario Popular de la Asamblea. La renuncia, empero, se circunscribía a la pertenencia al Grupo Popular, conservando los tres Diputados su escaño; circunstancia esta última que determinó que el de 15 de octubre fuera «un Pleno de alto voltaje» en la Cámara regional, con palmas, abucheos y gritos desde la bancada de la oposición contra la Presidenta de la Comunidad. A raíz de dichos incidentes y previa la oportuna proposición del Grupo mayoritario, el Pleno, por unanimidad, adoptó en su sesión de 12 de noviembre la decisión de modificar, por primera vez desde su entrada en vigor en 1997, su Reglamento parlamentario, con la finalidad de evitar la integración automática de los tres Diputados imputados en el Grupo Mixto, introduciendo en los *interna corporis acta* de la Asamblea de Madrid la figura del «Diputado no adscrito».

Conforme ya vaticinábamos en el Informe correspondiente al año 2008, un nuevo desencuentro institucional se ha vivido entre la Comunidad y el Ayuntamiento en relación con la renovación de los órganos de gobierno de Caja Madrid y las distintas candidaturas a su Presidencia. Desencuentro que, de un lado, determinó la aprobación por la Asamblea de Madrid de la Ley 2/2009, de 23 de junio, por la que se modifica la Ley 4/2003, de 11 de marzo, de Cajas de Ahorros de la Comunidad de Madrid, que volvió a ser modificada a final de año, concretamente mediante la Ley 10/2009, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, con el objetivo de otorgar mayor estabilidad al ejercicio de esas funciones ejecutivas. De otro, tras el cruce de propuestas de candidatos para sustituir a Miguel Blesa, ha generado la apertura de un proceso judicial sobre la regularidad del procedimiento electoral, que sigue su curso. El asunto, no obstante, parece estar en vías de resolución, al menos por lo que respecta al seno de la entidad financiera, pues se ha alcanzado un acuerdo que parece satisfacer a las tres formaciones políticas representadas en la Asamblea de Madrid: encabezaría la institución el *ex* Ministro de Economía Rodrigo Rato Figaredo, siendo su segundo el Diputado del Grupo Socialista de la Asamblea de Madrid Jorge Gómez Moreno; Comisiones Obreras obtendría un representante más, quedando desplazado el Ayuntamiento de la capital.

Tampoco puede omitirse que la tensión política se ha proyectado en el seno de las tres fuerzas políticas con representación parlamentaria, lo que es propio de los primeros tanteos de poder interno en orden a la elaboración de las futuras listas electorales. En la mayoritaria, al margen de lo antes afirmado, han constituido portada de los diarios impresos de tirada nacional las discrepancias de criterio exte-

riorizadas, en algún caso de modo insólito, entre la Presidenta y el Vicepresidente de la Comunidad, de un lado, y el Alcalde y el Vice-Alcalde de su principal Municipio, de otro. Hasta tal punto ha llegado la falta de sintonía en público que la cuestión ha tenido que ser dirimida por los órganos nacionales del Partido, aplicando el régimen disciplinario.

Por lo que respecta a la principal fuerza política de la oposición, distintos Diputados de la Asamblea de Madrid han hecho público su malestar con la dirección del Partido Socialista de Madrid, cuestionando el liderazgo de Tomás Gómez –que todavía no es oficialmente el candidato a la Comunidad–; incluso se ha constituido una corriente de opinión, «Socialistas por el Cambio», impulsada públicamente por miembros del Congreso de los Diputados y de la propia Asamblea de Madrid.

De igual modo, en Izquierda Unida la orientación de la formación desde la designación del nuevo Coordinador General de la Coalición, Cayo Lara, del Partido Comunista de España, ha determinado que se haya producido un cambio en la Portavocía.

Por lo demás, en este apartado de consideraciones introductorias, ha de recordarse que la candidatura de Madrid como Ciudad sede de los Juegos Olímpicos de 2016, que había gozado del unánime respaldo de las fuerzas parlamentarias representadas en la Asamblea de Madrid, así como de las autoridades estatales, autonómicas y locales, no consiguió su objetivo: la «corazonada» no se materializó.

No podría cerrarse este marco general sin, siquiera de forma telegráfica, dejar constancia del impacto que la crisis financiera y económica que asola occidente ha tenido, tiene y tendrá, en la sociedad madrileña. Destapada de forma decidida a la conclusión del período estival de 2008, con la consecuencia directa de un preocupante incremento del desempleo, se trata de una crisis cuyos efectos no estamos todavía en condiciones de definir de una forma cierta y respecto de la que las instancias europeas comienzan a manifestar su preocupación por su especial incidencia en nuestro país. Desde la perspectiva institucional que nos ocupa, debe dejarse constancia de que la Asamblea de Madrid, al margen de que la crisis centró el anual «Debate sobre el estado de la Región», celebrado los días 15 y 16 de septiembre, y en orden a hacer frente a la misma en el territorio de la Comunidad, ha aprobado, primero, la Ley 4/2009, de 20 de julio, de Medidas Fiscales contra la Crisis Económica, y, ulteriormente, la Ley 8/2009, de 21 de diciembre, de Medidas Liberalizadoras y de Apoyo a la Empresa Madrileña.

Producción legislativa de la Asamblea de Madrid

Rasgos generales de la actividad legislativa

En 2009 se ha modulado una línea de tendencia consolidada durante los siete años precedentes, consistente en la notable reducción de la producción legislativa de la Asamblea de Madrid. En concreto, se han aprobado diez normas con rango, valor y fuerza de ley, no obstante lo cual sigue manteniéndose una actividad legislativa bastante mesurada, de acuerdo con la voluntad política expre-

samente manifestada al inicio de su primer mandato por la Presidenta de la Comunidad.

De forma genérica, hemos de destacar que el objeto de las leyes que se han incorporado al ordenamiento jurídico madrileño ha estado constituido, de un lado, por el establecimiento de las prescripciones anuales que conformarán el ámbito económico-financiero de la Comunidad para el año 2010, con las consabidas medidas de acompañamiento, alcanzando el presupuesto prácticamente ya los 19.000 millones de euros; de otro, por la modificación de distintas normas en orden a afrontar la crisis económica y liberalizar actividades, comportando algunas innovaciones de notable alcance sustantivo. Asimismo, se han adoptado decisiones puntuales, como la creación de una Comisión Permanente No Legislativa en la Asamblea de Madrid para las Políticas integrales de la Dicapacidad, el reconocimiento de una nueva Universidad Privada, la ordenación del transporte y la movilidad o la libertad de elección en la sanidad de la Comunidad de Madrid.

Antes de dar cuenta del contenido sustantivo de las disposiciones legales adoptadas, una vez más debe destacarse el absoluto protagonismo del Ejecutivo regional en el ejercicio de la iniciativa legislativa, confirmando una realidad indiscutible en la Comunidad de Madrid. No es insignificante ponderar que de las diez leyes aprobadas, nueve tienen su origen en sendas iniciativas gubernamentales. Respecto de las Proposiciones de Ley ha de tenerse presente que se han formalizado seis. Una de ellas, la 6/09, del Grupo Popular, tramitada con reconocimiento de la urgencia y finalmente aprobada, es la Proposición de Ley de Reforma del Reglamento de la Cámara por la que se regula la figura del «Diputado no adscrito». Las otras cinco han sido presentadas por el grupo socialista, siendo destacable el hecho de que, a diferencia de los ejercicios anteriores –en los que ninguna de las iniciativas legislativas extra-gubernamentales prosperó– una de ellas ha sido aprobada, otra rechazada y tres se encuentran pendientes, si bien todo parece indicar que serán finalmente aprobadas.

Cuestionable resulta, en este relato de rasgos generales de la producción legislativa, que se esté consolidando la práctica de que el procedimiento legislativo se sustancie omitiendo el trámite de Ponencia. De los ocho Proyectos de Ley tramitados y que finalmente se han incorporado al ordenamiento vigente, en seis no se ha constituido Ponencia ni, en consecuencia, se ha elevado a la Comisión el oportuno Informe. En uno, de tanta relevancia sustantiva, el Proyecto de Ley 8/2009, por el que se liberaliza el régimen jurídico de la actividad de Inspección Técnica de Vehículos, directamente la Mesa de la Cámara –sin haberlo solicitado el Gobierno–, acordó su tramitación en lectura única y, por ende, directamente en sesión plenaria, sin ser objeto de consideración en Comisión. En los otros cinco, se acordó no constituir Ponencia y sustanciar directamente las enmiendas parciales presentadas en una sesión de la Comisión competente, con la consecuente reducción de su análisis a un debate con un turno de defensa de sus enmiendas por parte de cada Grupo Parlamentario, sin réplica.

Merece ser destacado, finalmente, que no se ha recurrido a la vía de la delegación legislativa prevista por el art. 15.3 del Estatuto de Autonomía.

Las previsiones económico-financieras: los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2009

La amplia mayoría electoral obtenida por el Grupo Parlamentario que sustenta al Gobierno regional ha permitido, de nuevo, la aprobación en sede parlamentaria, antes del comienzo del ejercicio, de las previsiones presupuestarias para el próximo año. La Ley 9/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2010 responde a la misma estructura que la Ley de Presupuestos para 2009. Consta de un Preámbulo y un texto articulado de sesenta y cuatro preceptos, divididos en seis títulos, además de nueve disposiciones adicionales y dos finales, en mérito de la Segunda de las cuales se determinó la entrada en vigor de la Ley el día 1 de enero de 2010. Además incorpora un total de cinco anexos.

Su objetivo principal es el mantenimiento de la estabilidad presupuestaria, a imagen de sus predecesoras, sobre la base de una política asentada en los criterios de consolidación de las cuentas públicas, decantándose por una política fiscal neutra, articulada sobre el equilibrio presupuestario. No obstante, los Presupuestos se presentan, como los del precedente ejercicio, con una orientación levemente expansiva en términos de política económica. Conforme declara el propio Preámbulo de la Ley, aunque no se cuentan con cifras ciertas respecto a la repercusión que el Nuevo Sistema de Financiación tendrá sobre las cuentas de las Comunidades Autónomas, el objetivo de estabilidad presupuestaria para 2010 se ha fijado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera en un déficit de setenta y cinco centésimas del PIB regional, permitiendo el mismo órgano un déficit de 2,50% del PIB regional en caso de que las Comunidades elaboren un Plan Económico Financiero de Reequilibrio. En este contexto, la Comunidad de Madrid ha elaborado sus Presupuestos Generales para 2010 ajustándose al señalado objetivo, conteniendo el déficit, en consecuencia, en setenta y cinco centésimas del PIB regional. Se configuran así unos Presupuestos que mejoran la prestación de servicios a los madrileños, combinando la austeridad con la necesaria solidaridad, sin necesidad de incrementar la carga impositiva y ayudando al tejido empresarial a la recuperación económica, ampliando la capacidad de decisión de ciudadanos y de empresas.

La parte principal del contenido esencial de la Ley la conforma su Título I, «*De la aprobación de los Presupuestos y de sus modificaciones*» (arts. 1 a 1), incluyendo la totalidad de los gastos e ingresos que conforman los Presupuestos Generales de la Comunidad, integrados por los Presupuestos de las Instituciones y de la Administración de la Comunidad, de sus Organismos Autónomos, de sus Empresas Públicas y Entes Públicos. De igual modo, se recogen los importes de los beneficios fiscales que afectan a los tributos de la Comunidad y, asimismo, un conjunto de reglas sobre el carácter limitativo y vinculante de los créditos, su régimen de modificación, determinadas excepciones a las limitaciones para las transferencias de crédito y, finalmente, en relación a la autorización para la modificación de los presupuestos de las empresas y entes cuyo presupuesto no tiene carácter limitativo.

La disciplina «*De los gastos de personal*» la establece el Título II (arts. 19 a 35), cuyas prescripciones se han adecuado a lo dispuesto en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. En concreto, debe destacarse que

no se establece incremento retributivo para el ejercicio 2010, con excepción de un aumento del 0,3 por 100 para determinados conceptos, en cumplimiento de la legislación básica dictada por el Estado. Asimismo, se regula la oferta de empleo público y, al igual que en ejercicios anteriores, se establecen restricciones a la contratación de personal laboral temporal y al nombramiento de funcionarios interinos, atribuyendo a la misma un carácter excepcional, vinculado a necesidades urgentes e inaplazables.

En el Título III, «*De las operaciones financieras*» (arts. 37 a 43), lo más destacable es que el endeudamiento anual de la Comunidad queda sujeto a los límites previstos en las leyes de Estabilidad Presupuestaria y en los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas.

Los restantes Títulos, sobre los procedimientos de gestión presupuestaria, sobre el sector público de la Comunidad y sobre la actualización de la tarifa de las tasas, no presentan mayores particularidades dignas de mención en este esbozo general del contenido de la ley.

Por su parte, las disposiciones adicionales complementan el marco jurídico presupuestario, recogiendo preceptos de índole muy diversa. Nos limitamos a destacar que se mantiene el informe preceptivo de la Consejería de Economía y Hacienda de las disposiciones normativas o convenios cuya aprobación y aplicación pudiera suponer un incremento del gasto público o disminución de los ingresos de la Comunidad de Madrid respecto del autorizado y previsto en la ley, o que puedan comprometer fondos de ejercicios futuros. Otras disposiciones adicionales tienen por objeto la suspensión de determinados artículos de la Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid, la integración de personal laboral, adaptaciones técnicas del presupuesto, la contratación de publicidad, promoción, divulgación y anuncios, y las subvenciones a las Universidades. Y, además, se regula el procedimiento para la concesión directa de subvenciones en las que exista una pluralidad indeterminada de beneficiarios no singularizados en el momento de aprobar la normativa reguladora.

Las medidas fiscales y administrativas de acompañamiento a los Presupuestos de la Comunidad

Presupuesta la disciplina presupuestaria, su aprobación, como viene siendo costumbre consolidada, estuvo acompañada, a iniciativa gubernamental, de la paralela tramitación y aprobación de otra disposición legal de contenido económico-financiero, tendente a establecer un conjunto de medidas normativas dispersas, fundamentalmente de carácter tributario, cuyo único punto de conexión radica en estar ligadas a los objetivos fijados en la Ley anual de Presupuestos.

El contenido de la Ley 10/2009, de 23 de diciembre, es, en efecto, el típico de las denominadas «leyes de acompañamiento». Incorpora así medidas de naturaleza tributaria, pero también otras de diferente carácter, que afectan al régimen presupuestario y patrimonial, a la gestión de recursos humanos, a los organismos vinculados o relacionados con la Administración regional y a la actividad administrativa que ésta desarrolla.

En lo más destacable, cabe señalar que, entre las medidas de orden fiscal y tributario, se establece que, en el caso de que la Comunidad de Madrid acepte un nuevo Sistema de Financiación Autonómica, la remisión normativa de las medidas adoptadas por la Comunidad conforme a lo dispuesto en la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, se entenderá que lo es a las disposiciones correspondientes de la Ley que apruebe dicho sistema. Queda de este modo reflejada una cierta situación de provisionalidad. Y en cuanto a las medidas de orden administrativo, caracterizadas por su heterogeneidad, quizá lo más relevante sea la modificación parcial de las siguientes leyes: Ley 4/2003, de 11 de marzo, de Cajas de Ahorros de la Comunidad de Madrid; Ley 4/1999, de 30 de marzo, de Cooperativas de la Comunidad de Madrid; Ley 17/1997 de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas; Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid; y Ley 7/2007, de 21 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas. Por su relevancia, ya destacada en la Introducción general, ha de destacarse la introducción de un nuevo art. 14.bis en la Ley de Cajas de Ahorros, cuya finalidad es incorporar la regulación de los novedosos sistemas institucionales de protección (los denominados SIP), establecidos en la Directiva 2006/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio (refundición), transpuesta al ordenamiento jurídico español, entre otros, mediante el Real Decreto 216/2008, de 15 de febrero, de recursos propios de las entidades financieras, y la Circular 3/2008, de 22 de mayo, del Banco de España, a entidades de crédito, sobre determinación y control de los recursos propios mínimos. Esta nueva fórmula de integración de entidades de crédito, sin tener las características propias de una fusión, se sujeta a autorización previa de la Consejería competente. Por otra parte, se modifica la mayoría exigible para la revocación de la atribución de funciones ejecutivas al Presidente de la entidad, fijándola en los dos tercios de los miembros del Consejo de Administración, con el objetivo de otorgar mayor estabilidad al ejercicio de esas funciones ejecutivas.

Otras disposiciones legales aprobadas por la Comunidad de Madrid

La Asamblea de Madrid, conforme se ha anticipado, ha aprobado durante el año 2009 otras ocho leyes: tres en el primer periodo de sesiones del año, una en sesión extraordinaria celebrada durante el mes de julio y las cuatro restantes en el segundo periodo de sesiones.

Creación de una Comisión Permanente No Legislativa

El Pleno de la Asamblea de Madrid, asumiendo la Proposición de Ley 2/09, formalizada por el Grupo Parlamentario Socialista, aprobó la Ley 1/2009, de 15 de junio. El objeto de su artículo único es, a semejanza del órgano funcional establecido en el Congreso de los Diputados, la creación de una Comisión Permanente No Legislativa para las Políticas Integrales de la Discapacidad.

La modificación del régimen jurídico de Caja Madrid

Por Ley 2/2009, de 23 de junio, se ha modificado la Ley 4/2003, de 11 de marzo, de Cajas de Ahorros de la Comunidad de Madrid. Es preciso tener presente que ley modificada ya lo había sido, primero, por la Ley 3/2007, de 26 de julio, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid, y, posteriormente, en orden a adaptar el marco legal autonómico a la normativa básica dictada por el Estado, por la Ley 3/2008, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas. Esta Ley de Medidas, empero, fue objeto de recurso de inconstitucionalidad por parte del Gobierno de la Nación, invocando el art. 161.2 de la Constitución. El recurso se admitió a trámite por providencia del Tribunal Constitucional de 21 de abril de 2009, quedando suspendida la vigencia de la reforma.

Con dichos precedentes, en orden a evitar posibles lagunas legales y a fin de favorecer la estabilidad de la Caja de Ahorros de Madrid, se procede por medio de la Ley 2/2009 a modificar las fórmulas para distribuir territorialmente a los Consejeros Generales por los sectores de Corporaciones Municipales e impositores y, como consecuencia de ello, a la regulación del periodo transitorio, mediante el establecimiento del calendario electoral, prescribiendo un nuevo proceso de adaptación estatutario que deje sin efectos el proceso anterior. Por último, se da nueva redacción, se modifica la estructura, se facilita la interpretación y se adecua de manera estricta a la legislación básica un conjunto de disposiciones de la Ley de Cajas.

Al margen de lo sustantivo de la reforma operada, la polémica se ha centrado en el tenor de las disposiciones finales del texto legal, presupuesto el proceso electoral que debía desarrollarse en el año 2009 y que la Disposición Final Única prescribe la entrada en vigor de la Ley 2/2009 el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, teniendo aplicación directa e inmediata sus determinaciones sobre la «*Adaptación de los Estatutos Sociales y Reglamento Electoral de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid*», –Transitoria Primera–, respecto de la «*Renovación de los Órganos de Gobierno de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid*» –Transitoria Segunda– y en relación con los «*Procesos electorales no concluidos*» –Transitoria Tercera–.

La Universidad Privada «Tecnología y Empresa»

Siguiendo el precedente de creación de Universidades privadas por ley autonómica, se ha aproado la Ley 3/2009, de 24 de junio, de reconocimiento de la Universidad Privada «Universidad, Tecnología y Empresa». La misma contará con las Facultades de Ciencias Empresariales y Sociales, de Informática y Telecomunicación, Ciencias de la Salud y Ciencias de la Comunicación y la Universidad deberá diseñar los planes de estudio correspondientes a enseñanzas conducentes a la obtención del título de grado en las siguientes ramas del conocimiento: Administración y Dirección de Empresas; Ciencias Empresariales; Periodismo; Fisioterapia; Enfermería; Ingeniería de Telecomunicación; Ingeniería de Informática de Sistemas; e Ingeniería de Informática de Gestión.

Medidas Fiscales contra la Crisis Económica

La Ley 4/2009, de 20 de julio, de Medidas Fiscales contra la Crisis Económica, prevé un conjunto de medidas de carácter fiscal, consistentes en una serie de deducciones y bonificaciones autonómicas en el IPF y en el ITPyAJD por inversiones en vivienda. Y, asimismo, con el objetivo de fomentar la inversión y la creación de empresas, se reduce el recargo provincial del Impuesto sobre Actividades Económicas, que, por lo demás, la Ley 17/1995, de 16 de octubre, ya redujo del 40 al 20%.

Complementa el texto articulado una Disposición Adicional Única, relativa a la «*Disminución de las retribuciones de miembros del Gobierno, Altos Cargos y Personal Directivo de la Comunidad de Madrid*».

Ley de Ordenación del Transporte y Movilidad por Carretera

La Ley 5/2009, de 20 de octubre, de Ordenación del Transporte y Movilidad por Carretera parte de la consideración de la especial relevancia del transporte por carretera para el desarrollo económico y social de la Comunidad de Madrid, con la voluntad de garantizar un sistema de movilidad sostenible, estructurándose en catorce artículos, agrupados en tres títulos –«*Disposiciones generales*», arts. 1 a 6; «*Régimen de los servicios de transporte por carretera*», arts. 7 a 11; y «*Régimen sancionador*», arts. 12 a 14–, complementados por una Disposición Adicional, «*Modernización de los servicios de transporte regular de viajeros por carretera*», y dos disposiciones finales –«*Habilitación para el desarrollo reglamentario*» y «*Entrada en vigor*»–.

Libertad de Elección en la Sanidad

La Ley 6/2009, de 16 de noviembre, de Libertad de Elección en la Sanidad de la Comunidad de Madrid, regula el ejercicio de la libertad de elección de médico, enfermero, pediatra en atención primaria y de médico y hospital en atención especializada, sobre la base de su ejercicio individual por todos aquellos que tienen derecho a la asistencia sanitaria en la Comunidad de Madrid, en virtud de su residencia.

Liberalización del régimen jurídico de las ITV

Una medida de notable calado sustantivo, pese a que prácticamente ha pasado desapercibida, es la introducida en el ordenamiento autonómico por la Ley 7/2009, de 15 de diciembre, por la que se Liberaliza el régimen jurídico de Inspección Técnica de Vehículos en la Comunidad de Madrid.

La ley define un nuevo marco jurídico liberalizado, regulando la situación de las empresas que venían desarrollando la actividad de inspección técnica de vehículos en la Comunidad de Madrid con anterioridad a su entrada en vigor, a efectos de garantizar la continuidad en la prestación del servicio. Su texto está conforma-

do por tres artículos, dos disposiciones transitorias, una derogatoria y una final. El art. 1 determina el nuevo modelo de gestión aplicable a la actividad de inspección técnica de vehículos y remite a su ulterior desarrollo reglamentario para la regulación del procedimiento de autorización y de los requisitos técnicos exigibles para el ejercicio de la actividad. El art. 2 garantiza la continuidad en la prestación del servicio a las empresas que con anterioridad a su entrada en vigor hubieran realizado dicha actividad, siempre que cumplan los requisitos establecidos. El art. 3 regula la reversión a la Comunidad de los bienes y derechos afectos a las concesiones, estableciendo un derecho de adquisición preferente a favor de los antiguos concesionarios.

Medidas Liberalizadoras y de Apoyo a la Empresa Madrileña

La última ley aprobada por la Cámara, en su sesión de 17 de diciembre, es la Ley 8/2009, de 21 de diciembre, de Medidas Liberalizadoras y de Apoyo a la Empresa Madrileña, dictada en el marco de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior y en orden a la efectividad de la libertad de establecimiento y de la libertad de la circulación de servicios entre los Estados miembros. Precedida de un prolijo Preámbulo, los tres objetivos que se abordan son: primero, introducir una serie de medidas liberalizadoras para las empresas madrileñas de los sectores de actividad de turismo, comercio, venta ambulante, juego y protección de los consumidores; segundo, modificar plazos en los procedimientos administrativos, agilizándolos y modificando el sentido del silencio de desestimatorio a estimatorio; y, tercero, liberalizar otros sectores de la economía madrileña como los colegios profesionales, los servicios sociales, sanitarios, medioambientales, de espectáculos públicos, actividades recreativas y de patrimonio histórico.

El Título I, «*Medidas liberalizadoras de la economía madrileña*», recoge en los arts. 3 a 7, modificaciones legislativas en materia de turismo, comercio interior, venta ambulante, juego y consumidores. La modificación de la Ley del Turismo supone la supresión de las autorizaciones de las distintas modalidades de alojamiento turístico y de los establecimientos de restauración por una declaración responsable. En relación con las agencias de viajes, se elimina el requisito de estar en posesión del título-licencia para el ejercicio de la actividad, sustituyéndose por una declaración responsable. En la regulación de los guías de turismo se liberaliza este subsector turístico eliminándose su exclusividad en las visitas a los bienes integrantes del patrimonio histórico-artístico y cultural ubicados en el territorio regional. De igual modo, se elimina la inscripción obligatoria de las empresas de alojamiento, restauración e intermediación y de las oficinas de turismo en el Registro general de empresas turísticas. La modificación de la normativa en materia de comercio comporta que los operadores y promotores comerciales deberán dirigirse a una única «ventanilla», la municipal, donde se gestionará íntegramente su procedimiento, además de desaparecer la tasa por solicitud de autorización de gran establecimiento comercial. En materia de venta ambulante, se autoriza la transmisibilidad del carné ambulante. Con la modificación de la Ley del Juego se elimina la autorización administrativa para la celebración de combinaciones aleatorias con fines publicitarios, al no tener la consideración de juego de valor

monetario. Y en materia de consumo, se suprime el Registro de Laboratorios Periciales y Control de Calidad de Productos de Consumo Acreditados, con lo que se elimina una traba administrativa para las empresas que realizan peritajes y control de calidad de los productos.

El Título II, «*Reducción de los plazos y modificación del sentido del silencio en los procedimientos de la Administración*», introduce por medio del art. 8 una reducción de los plazos máximos de resolución, así como una modificación del efecto del silencio administrativo. La determinación genérica del citado precepto se concreta en un prolijo Anexo, «*Plazo máximo de duración y efectos del silencio administrativo de los procedimientos que se relacionan*».

Por último, el Título III, «*Otras medidas liberalizadoras*», aborda en los arts. 9 a 17, de forma sucesiva, la simplificación de los procedimientos administrativos para los colegios profesionales, en materia de servicios sociales, sanitarios, medioambientales, de espectáculos públicos, de actividades recreativas y de patrimonio histórico. Respecto de los colegios profesionales se habilita su creación respecto de aquellas profesiones para cuyo ejercicio se precise el título oficial y se posibilita su constitución mediante la adscripción voluntaria de sus miembros, salvo que la norma de creación establezca lo contrario. En materia de ordenación de la actividad de los centros de servicios sociales y los servicios de acción social, sólo se exigirá autorización previa para la creación de nuevos centros, reduciéndose el plazo para su resolución y modificándose el sentido del silencio. Se elimina la autorización administrativa previa para la apertura de los centros y servicios sanitarios de atención al drogodependiente. Las modificaciones en la legislación medioambiental se concretan en la eliminación de autorización para las cortas de leñas que ya formen parte de un proyecto sometido a evaluación ambiental. Con la modificación de las diversas leyes reguladoras de los parques regionales y naturales de la Comunidad de Madrid se reduce el número de informes preceptivos previos que emiten sus órganos consultivos, quedando siempre garantizada su protección y la conservación y funcionalidad de los recursos objeto de protección. En materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, se establece la posibilidad de presentación telemática de solicitudes de autorización de determinados eventos. Y también, ahora en relación con el patrimonio histórico, se suprime la inscripción en el registro para empresas y empresarios, sustituyéndose por una comunicación de inicio de actividad.

Ejercicio de la potestad reglamentaria por el Gobierno de la Comunidad de Madrid

Líneas generales de su ejercicio por el Gobierno de la Comunidad

De forma semejante a lo sucedido con la producción legislativa, el Ejecutivo regional ha mantenido en el año 2009 la tendencia a la reducción en el ejercicio de la potestad reglamentaria. En concreto, el número de Decretos aprobados por el Consejo de Gobierno ha sido ciento seis, tratándose de la cifra anual más baja desde la constitución de la Comunidad de Madrid. A los mismos han de sumarse los puntuales Decretos dictados por la Presidencia de la Comunidad, conforme a la competencia que le reconoce el art. 19.3 de la Ley de Gobierno y Adminis-

tración de la Comunidad de Madrid. Su número igualmente se ha reducido, siendo tan sólo cuatro.

Pero, constatado el dato numérico, es oportuno realizar dos precisiones. Primero, que el volumen cuantitativo de la producción reglamentaria constituye una constante en la dinámica de la Administración autonómica. No es ocioso recordar que en el año 2004 el Consejo de Gobierno aprobó ciento cincuenta y seis decretos, en 2005 la cifra se redujo a ciento treinta y tres, registrándose ciento doce en 2005, ciento diecinueve en 2006, ciento cincuenta y ocho en 2007 y ciento sesenta y cuatro en 2008. Frente a estos datos, sirva recordar que en el año 2002 el número de decretos acordados por el Presidente de la Comunidad y su Consejo de Gobierno rebasó la cifra de cuatrocientos. Y en segundo lugar, que la gran mayoría de los decretos referidos carece de contenido normativo sustantivo en sentido estricto, tratándose de disposiciones meramente organizativas y domésticas, especialmente en lo que atañe al nombramiento y cese de distintos cargos y miembros de la Administración autonómica y de organismos dependientes de la Comunidad.

Reglamentos de carácter general en desarrollo de prescripciones legales

A diferencia del año 2006 y a semejanza de los años 2007 y 2008, siquiera de forma más acentuada, en desarrollo de las determinaciones legalmente establecidas, configurando un reglamento de carácter general o procediendo a su modificación, se han dictado un número muy escaso de disposiciones generales. De las mismas, han de destacarse el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Juego –Decreto 73/2009– y el Reglamento de Viviendas con Protección Pública –74/ 2009–.

– El artículo Único del Decreto 73/2009, de 30 de julio, aprobó el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Juego de la Comunidad de Madrid, modificando otras normas en materia de juego. El Reglamento configura un nuevo régimen para la explotación de máquinas, simplifica la gestión administrativa, principalmente respecto del cumplimiento de requisitos y aportación de documentos, y refuerza el sistema de garantías para el cumplimiento de las obligaciones legales y los derechos de los usuarios.

Como aspecto novedoso respecto a las opciones de juego, la norma contempla modificaciones en las características de las máquinas recreativas con premio programado especiales para los salones de juego, establecimientos de juegos colectivos de dinero y azar y casinos de juego, que afectan a la posibilidad de realización de un mayor número de partidas simultáneas, de incremento de los importes de los premios y de la interconexión de las máquinas.

La nueva regulación aborda también el régimen aplicable a los salones recreativos y de juego. Junto a la ampliación de la duración de la autorización de funcionamiento de los salones de juego, se fortalece el régimen de garantías para los usuarios al establecerse una prohibición de acceso de las personas inscritas en el Registro de Interdicciones de Acceso al Juego a las zonas donde se instalen máquinas recreativas con premio especiales.

Otra importe novedad, respecto de los salones recreativos, es que se sustituye el régimen de autorización administrativa previa para el ejercicio de la actividad por otro de comunicación del inicio de la misma, considerado más ajustado a lo dispuesto en la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, cuya transposición resulta obligada.

– El artículo Único del Decreto 74/2009, de 13 de marzo, aprueba el Reglamento de Viviendas con Protección Pública de la Comunidad de Madrid. El contexto socioeconómico actual, con un importante ajuste del mercado de la vivienda, es lo que ha determinado la aprobación de una nueva norma reguladora, flexibilizando y simplificando el marco jurídico.

El nuevo Reglamento configura, desde el punto de vista jurídico, el Plan de Vivienda 2009-2012, que regula el sistema de promoción y acceso a la vivienda de protección pública, estableciendo precios máximos de venta y arrendamiento. Para facilitar su financiación se establece un seguro de impago de rentas para el arrendamiento con opción compra, evitando así la exigencia de garantías adicionales al arrendatario, con el correspondiente coste.

El Reglamento, por lo demás, adopta una definición flexible de la vivienda con protección pública, fijando unos límites de superficie y precios máximos (básico y limitado, en función de los ingresos de los adquirentes o arrendatarios), en régimen de compraventa, arrendamiento y arrendamiento con opción de compra. En esta misma línea, se permite la modificación de la calificación definitiva, para adaptar el régimen de uso a las necesidades de la demanda. Y para facilitar la salida al mercado de un importante número de viviendas terminadas, se establece, asimismo, la posibilidad de que éstas puedan acogerse al régimen de protección, siempre y cuando cumplan con la normativa de vivienda protegida.

Regulación de sectores de actividad administrativa específicos

En el apartado anterior se han considerado los dos reglamentos generales dictados durante el presente año, con una nítida influencia sectorial. Al margen de lo ya indicado, ha de dejarse constancia, de forma sistemática y agrupándolas por ámbitos sectoriales, de las siguientes disposiciones.

En relación con el sector de la vivienda, se ha dictado el Decreto 88/2009, de 15 de octubre, por el que se regulan las ayudas económicas a la rehabilitación de edificios residenciales y recuperación de entornos urbanos en la Comunidad de Madrid («Plan de Rehabilitación 2009-2012»).

En el sector comercial, el Decreto 102/2009, de 17 de diciembre, por el que se establece el calendario comercial de apertura de establecimientos en domingos y festivos durante el año 2010.

En materia cultural cabe reseñar el Decreto 59/2009, de 4 de junio, por el que se adapta el Decreto 121/2005, de 17 de noviembre, por el que se creo la Comisión Regional para la Aplicación del uno por Ciento Cultural de la Comunidad de Madrid.

En materia medioambiental ha de destacarse el Decreto 9/2009, de 5 de febrero, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Regional en torno a los Ejes de los Cursos Bajos de los Ríos Manzanares y Jarama.

En el ámbito sanitario se han dictado, de un lado, el Decreto 65/2009, de 9 de julio, por el que se regulan los procedimientos de certificación de las oficinas de farmacia y servicios de farmacia que elaboren fórmulas magistrales y preparados oficinales y de autorización para la elaboración a terceros, y se crea el Registro correspondiente; y, de otro, el Decreto 79/2009, de 10 de septiembre, por el que se desarrolla el régimen jurídico aplicable al personal emérito del Servicio Madrileño de Salud.

Con todo, el bloque normativo más numeroso se ha centrado, un año más, en el ámbito de la educación. Se trata de un conjunto de Decretos tendentes a la creación y reorganización de casas de niños, escuelas infantiles, de colegios públicos de educación primaria, de institutos de educación secundaria y de centros integrados de formación profesional; también los que establecen distintos currículos de ciclo formativo. Además, han de tenerse presentes el Decreto 66/2009, de 16 de julio, por el que se fijan los precios públicos por estudios universitarios conducentes a títulos oficiales y servicios de naturaleza académica en las Universidades Públicas de Madrid para el curso académico 2009-2010, los Decretos 94 y 95/2009, de 5 y 12 de noviembre, respectivamente, por los que se modifican los Estatutos, primero, de la Universidad Autónoma y, segundo, de la Universidad Carlos III, y el Decreto 105/2009, de 29 de diciembre, por el que se regula la financiación del primer ciclo de Educación Infantil en la Comunidad de Madrid.

No puede cerrarse esta exposición, por su especial incidencia en el ámbito local, sin hacer referencia, de un lado, al Decreto 55/2009, de 14 de mayo, por el que se amplía el plazo previsto en el Decreto 164/2008, de 29 de diciembre, por el que se reajustan las condiciones de terminación y liquidación del Plan Regional de Inversiones y Servicios (PRISMA) 2006-2007, y, de otro, al Decreto 58/2009, de 4 de junio, por el que se aprueba el Plan de Protección Civil de Emergencia por Incendios Forestales en la Comunidad de Madrid (INFOMA).

Disposiciones administrativas

En el ámbito administrativo ha de destacarse, en primer lugar, el Decreto 23/2009, de 18 de marzo, por el que se aprueba la Oferta de Empleo Público de la Comunidad de Madrid para el año 2009.

Relevancia práctica tiene, asimismo, el Decreto 62/2009, de 25 de junio, por el que se regula la utilización de medios electrónicos informáticos y telemáticos en la contratación pública de la Comunidad de Madrid.

Asimismo, por Decreto 87/2009, de 30 de septiembre, se establecen las fiestas laborales para el año 2010 en la Comunidad de Madrid, y el Decreto 104/2009, de 23 de diciembre, fija el calendario para el año 2010 de días inhábiles, a efectos del cómputo de plazos administrativos en la Comunidad de Madrid.

Regulación de órganos administrativos

En primer lugar, debe dejarse constancia aquí de las distintas reformas operadas en la estructura orgánica interna de algunos de los departamentos que integran el Consejo de Gobierno de la Comunidad, especialmente a raíz de la dimisión del Consejero de Deportes a comienzos de año, aceptada por la Presidenta mediante Decreto 1/2009, de 9 de febrero. Dicha dimisión obligó a acomodar las competencias que eran propias de la Consejería vacante, a cuyo efecto se optó por aglutinarlas en otro departamento, el de Cultura y Turismo, decisión que se formalizó mediante el Decreto 10/2009, de 12 de febrero, por el que se crea la Consejería de Cultura, Deporte y Turismo. No obstante, la existencia de la nueva Consejería de Cultura, Deporte y Turismo, ha sido efímera. Su titular dejó el cargo tras la celebración de las elecciones al Parlamento Europeo, al haber sido elegido en las listas del PP, lo que ha llevado a suprimir dicha Consejería y a redistribuir las competencias que tenía asignadas entre la Vicepresidencia y Portavocía del Gobierno y de la Consejería de Economía y Hacienda.

Por otra parte, se han reformado las estructuras de las Consejerías de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, y de Presidencia e Interior.

Por lo demás, a diferencia de años precedentes, en 2009 no ha sido nada numeroso el bloque de disposiciones aprobadas por el Ejecutivo regional tendente a la creación, disciplina, modificación o extinción de organismos de la Comunidad y de las entidades de su sector público, sino que ha sido ciertamente reducido.

La dinámica política de la Comunidad de Madrid

La celebración del «Debate sobre el estado de la Región»

El conocido como «Debate sobre el estado de la Región» se celebró los días 15 y 16 de septiembre del presente año 2009. No siendo posible ahora pormenorizar el desarrollo del debate, conviene al menos recordar, por su importancia, que se adoptaron siete resoluciones sobre «Política Económica y Sistema de Financiación» y «Empleo y Políticas Sociales», y en las materias de «Sanidad, de Educación, de Infraestructuras, de Medioambiente y Agua, de Cultura y Deportes».

La celebración de un debate monográfico sobre asuntos de interés general

La celebración de debates monográficos sobre asuntos de interés general de la Comunidad de Madrid ha sido una característica específica de su Asamblea Legislativa, habiéndose procedido a su regulación expresa, dedicándole un Título específico (arts. 216 y 217).

No obstante, en los últimos años vienen siendo más infrecuentes. En este 2009 sólo se ha celebrado uno, instado por el Grupo Popular, sobre «El paro y la situación económica en la Comunidad de Madrid». El debate, en el que no entraremos, se reproduce en el *Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid* núm. 465, habiéndose publicado las correspondientes resoluciones aprobadas en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid* núm. 129, de 4 de mayo.

Composición de la Asamblea de Madrid

De forma esquemática, ha de dejarse constancia de los siguientes datos:

Composición a 1 de enero de 2009, de acuerdo con los resultados de los comicios electorales celebrados el día 27 de mayo de 2007.

Total Diputados: 120

Grupo Parlamentario Popular (GPP): 67

Grupo Parlamentario Socialista (GPS): 42

Grupo Parlamentario Izquierda Unida (GPIU): 11

Composición a 31 de diciembre de 2009, Conforme ya se ha constatado, en el mes de octubre tres Diputados del Grupo Popular abandonaron dicha formación, resultando, finalmente, en la condición de «Diputados no adscritos», a tenor de la reforma del Reglamento parlamentario operada con fecha de 12 de noviembre, de la que posteriormente se deja noticia. En consecuencia, al finalizar el ejercicio, el total de 120 Diputados quedó distribuido del siguiente modo:

Grupo Parlamentario Popular (GPP): 64

Grupo Parlamentario Socialista (GPS): 42

Grupo Parlamentario Izquierda Unida (GPIU): 11

Diputados no adscritos: 3

Estructura del Gobierno

También de forma sumaria, resalta el hecho de que, de las once Consejerías existentes a 1 de febrero de 2009, tras las reformas operadas a lo largo del año, a 31 de diciembre han ser nueve. Por tanto, dos Consejerías menos y, respecto del inicio de la Legislatura, cinco menos, además de la supresión de una de las dos iniciales vicepresidencias.

Actividad parlamentaria

Como consideración general, ha de destacarse que la actividad parlamentaria registrada en la Asamblea de Madrid durante el año 2009 ha sido, en términos cuantitativos, muy ligeramente superior a la correspondiente al precedente 2008.

Desde la anterior premisa, los datos de actividad del quinto y sexto periodos de sesiones de la VIII Legislatura son los siguientes:

Sesiones celebradas

De Pleno: 33

De Comisión: 204

De Diputación Permanente: 3

De Mesa: 69

De Junta de Portavoces: 43.

Comisiones constituidas

Permanentes Legislativas: en los términos establecidos por el art. 72.2.a) del vigente Reglamento de la Asamblea de Madrid, se constituyen de acuerdo con la estructura orgánica departamental del Consejo de Gobierno de la Comunidad, sin perjuicio del establecimiento de 4 órganos funcionales o de trabajo específicos (las relativas al Estatuto de Autonomía, al Reglamento y Estatuto del Diputado; a la Mujer y Juventud; y a los Presupuestos, si bien esta última acomoda su denominación y competencias al ámbito funcional propio de la Consejería competente en materia presupuestaria).

Permanentes No Legislativas: de acuerdo con el art. 72.2.b) del Reglamento de la Asamblea de Madrid, se han constituido las tres siguientes: la de *Vigilancia de las Contrataciones* (compuesta, por excepción, por nueve miembros, distribuidos a partes iguales entre los tres Grupos Parlamentarios, adoptando sus acuerdos en función del criterio del voto ponderado, según el número de Diputados con que cada Grupo cuente en el Pleno y siempre que sea idéntico el sentido en que hubieran votado todos los miembros de la Comisión pertenecientes al un mismo Grupo); la de *Control del Ente Público Radio Televisión Madrid* (prevista por el art. 19 de la Ley 13/1984, de 30 de junio, de Creación, Organización y Control Parlamentario del Ente Público «Radio Televisión Madrid»); y la relativa a *Políticas Integrales de la Discapacidad* (creada por la primera norma legal aprobada durante el año, esto es, la citada Ley 1/2009, de 15 de junio, y constituida el 8 de julio de 2009).

No Permanentes de Investigación: se ha constituido una Comisión de Investigación, en los términos previstos por los arts. 74 y 75 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, al objeto de analizar y evaluar las responsabilidades políticas que pudieran derivarse en relación con el presunto espionaje político en la Comunidad de Madrid. Fue creada por Acuerdo de la Mesa de 3 de febrero de 2009 y se constituyó en sesión celebrada el 6 de febrero siguiente. La Comisión ha celebrado nueve sesiones y el Dictamen de la Comisión, aprobado en la última de las relacionadas sesiones, fue considerado por el Pleno en sesión de 18 de marzo, publicándose el texto del Dictamen aprobado en el *Boletín Oficial de la*

Asamblea de Madrid número 122, de 24 de marzo, así como el Voto Particular formulado por el Grupo Parlamentario Socialista.

No Permanentes de Estudio: durante el año 2008 se constituyó la *Comisión de Estudio del Funcionamiento de los diferentes sistemas de Gestión de Servicios Sanitarios Públicos*, habiendo concluido sus trabajos en 2009. El Dictamen elaborado por la Comisión fue objeto de consideración en la sesión plenaria celebrada el 10 de junio de 2009.

Iniciativas legislativas

Proyectos de Ley (PL):

Presentados: 9

Aprobados: 8, estando en fase de Ponencia el único que se encuentra pendiente –PL 5/09–.

Proposiciones de Ley (PropL):

Presentadas: 6, si bien una de ellas, del Grupo Popular y finalmente aprobada, es la Proposición de Ley –cauce formal de sustanciación que impone el Reglamento de la Asamblea de Madrid– de Reforma del Reglamento de la Cámara por la que se regula la figura del «Diputado no adscrito». De las otras cinco, tres están pendientes de tramitación en sesión plenaria, otra fue aprobada en Pleno, convirtiéndose en la Ley 1/2009, de 15 de junio, y la última no fue objeto de toma en consideración, quedando rechazada.

Aprobadas: 2

Iniciativas parlamentarias no legislativas

Peticiones de Información (PI):

Presentadas 3.240

Tramitadas 2.286

Preguntas:

De Contestación Oral en Pleno (PCOP):

Presentadas: 454, 107 dirigidas a la Presidenta de la Comunidad y 347 al Gobierno

Tramitadas: 325, 69 de las dirigidas a la Presidenta y 256 de las dirigidas al Gobierno

De Contestación Oral en Comisión (PCOC):

Presentadas: 336

Tramitadas: 86

Escritas (PE):

Presentadas: 556, de las que 21 son fruto de la transformación de PCOP y 64 de la transformación de PCOC.

Tramitadas: 480

Interpelaciones (I):

Presentadas: 18

Tramitadas: 15

Mociones (M): presentadas 18; habiéndose tramitado 16.

Proposiciones No de Ley (PNL):

Presentadas: 79

Tramitadas: 43

Comparecencias (C): presentadas 704 y tramitadas 208, según el siguiente detalle

En Pleno: presentadas 132, de las que se han sustanciado 44

En Comisión: presentadas 572; de las que se han tramitado 164

Comunicaciones del Gobierno (CG): presentadas 105; tramitadas 84.

Reformas del Reglamento de la Asamblea de Madrid

Las circunstancias anteriormente referidas determinaron que –tras un intenso debate sobre el alcance de la reforma– el Pleno de la Asamblea de Madrid aprobara, en su sesión de 12 de noviembre, la primera reforma del Reglamento del Parlamento autonómico. Mediante la misma, en línea con el texto hoy en vigor en la mayoría de las Asambleas Legislativas autonómicas, se procede a crear la figura del «Diputado no adscrito», con la finalidad de dar una solución, distinta a la de su integración en el Grupo Mixto, a la situación de los tres diputados regionales imputados judicialmente en el caso *Gürtel.*

De acuerdo con el tenor de su artículo único, que modifica la redacción del art. 43 del Reglamento, frente a la regla de la integración obligatoria de los Diputados en un Grupo Parlamentario y, subsidiariamente, su incorporación automática durante el transcurso de la Legislatura en el Grupo Mixto, a partir de la «salida» del Grupo Parlamentario de origen, los diputados que, por su voluntad o por decisión del Grupo, dejen de pertenecer a un Grupo no se incorporarán automáticamente al Grupo Mixto, sino que tendrán la consideración de «diputados no adscritos» durante el tiempo que reste de Legislatura, previa declaración formal por la Mesa de la Asamblea.

Otras instituciones y órganos de la Comunidad

Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid

El Consejo Consultivo inició su funcionamiento en el verano de 2008 y su composición se ha modificado, ampliándose de seis a ocho consejeros.

Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid

El Consejo de la Cámara de Cuentas ha aprobado el 28 de diciembre de 2009 la Memoria Anual. Y ha aprobado, asimismo, una serie de informes en ejercicio de su función fiscalizadora.

Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid

Por lo que respecta a la actividad del Defensor, debe registrarse la elaboración de su «*Informe anual, correspondiente al año 2008*».

MURCIA

Ángel Garrorena Morales
Luis Gálvez Muñoz

Cuestiones generales

La crisis económica y su incidencia sobre el año autonómico

Durante el año 2009, en la Comunidad Autónoma de Murcia, como en tantos otros lugares, la grave crisis padecida por la economía murciana ha determinado el curso y contenido de la actividad del Consejo de Gobierno y de los demás agentes sociales. En una de las televisiones de ámbito regional el Presidente Valcárcel respondía el 22 de diciembre a la pregunta sobre cual sería para él la palabra que mejor resumiría el año que estaba a punto de concluir, y lo hacía diciendo que «*si hubiera que definir con un solo término el año 2009, ese término sería crisis. Crisis y más crisis...*». Y efectivamente así ha sido. En enero de este año la creciente recesión dio lugar a la comparecencia del Presidente ante el Pleno de la Asamblea Regional para informar sobre la situación económica en la Región de Murcia; la cuestión volvió a ser el tema central durante el *Debate sobre el estado de la Región* celebrado en el mes de junio; hacia la mitad de septiembre, la crisis se tradujo, asimismo, en la adopción de nuevas medidas de reducción del número de cargos públicos en distintas Consejerías; éste ha sido también durante todo el año (con planteamientos bastante predecibles en una Comunidad como la de Murcia en la que el Gobierno autonómico pertenece a un partido y la oposición la ejerce el partido que gobierna en el Estado) el argumento principal en el enfrentamiento entre tales fuerzas políticas; y desde luego la recesión de la economía murciana se ha reflejado finalmente en la elaboración de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 2010 determinando la necesidad de adoptar severas reducciones en importantes partidas presupuestarias.

Está claro, pues, que éste es el dato al que hay que referir cualquier intento de interpretación de la situación presente. Más difícil es, en cambio, saber cuál es su verdadero calado. La oposición, por su parte, mantiene que «*...nuestra región está padeciendo con mayor crudeza la caída de la actividad económica que el resto de España*» (intervención de Pedro Saura, del Grupo socialista, en el *Debate sobre el estado de la Región*, 16 de junio de 2009), y el Informe Hispalink elaborado por varios profesores de la Universidad de Murcia, y dado a conocer a finales de diciembre, afirma asimismo que esta Región tardará más tiempo que la mayoría en salir de la recesión porque en ella el desplome de la construcción y de la industria ha sido más intenso, con lo cual sólo hacia 2011 cabe esperar un leve despegue del PIB, y aun ello debido únicamente al comportamiento de la agricultura y del sector servicios. Sin embargo, frente a ello, el Ejecutivo murciano

argulle (vid. comparecencia de varios de sus miembros ante los medios de comunicación el 30 de diciembre para hacer balance del año) que, tras tocar fondo en los primeros meses de 2009 y sin perjuicio de que el paro vaya a seguir siendo el gran problema durante 2010, lo peor de la crisis ya ha pasado, los datos disponibles a esta fecha permiten diagnosticar un cambio de ciclo, y Murcia será de las primeras Comunidades en recuperar la senda del crecimiento.

Los partidos políticos durante 2009

En otro orden de cosas, el año que ahora concluye no ha sido todavía un año preelectoral, pero a determinados efectos (excesiva tensión entre Gobierno y oposición en cuestiones que hubieran requerido una mayor voluntad de encuentro; adelanto de información sobre candidaturas...) sí ha podido parecerlo. En el último de los terrenos mencionados la principal noticia la ha constituido el anuncio hecho por el Presidente Valcárcel –el 29 de septiembre y en una reunión con militantes de su partido– de su intención de volver a concurrir como candidato a la Presidencia de la Comunidad en las próximas elecciones autonómicas. Este anuncio es noticia, y noticia con una singular relevancia para la conformación del escenario político de esta Comunidad Autónoma en un futuro inmediato, porque el actual Presidente venía expresando desde atrás su firme decisión de no optar en ningún caso a un quinto mandato al frente de la Comunidad. Así lo había manifestado en reiteradas ocasiones (la más significativa de ellas, tal vez, la constituida por las declaraciones efectuadas con ocasión del XIV Congreso Regional del Partido Popular celebrado el 19 de octubre de 2008 en las que aseguró su compromiso de no volver a presentarse a la reelección ni de la Presidencia de la Comunidad ni tampoco de la Presidencia del Partido) con lo cual este cambio de opinión suyo pasa a diseñar para las elecciones autonómicas de 2011 un panorama muy distinto del que todas las fuerzas políticas tenían en mente. En la citada decisión parecen haber influido, en todo caso, tanto intereses de grupo (es lógico que la propia dirección del Partido Popular haya demandado a Valcárcel su continuidad en un momento en el que esa formación otea mejores posibilidades electorales a nivel nacional) como intereses de la propia Comunidad Autónoma (valga pensar en su insustituible posición de fuerza dentro del PP cara a la complicada batalla por el futuro del trasvase Tajo-Segura).

En el Partido Socialista de la Región de Murcia no ha habido, en cambio, movimientos sensibles que cuestionen el liderazgo de su actual Secretario General, Pedro Saura. Sería inexacto decir, no obstante, que no se vislumbran en el horizonte nombres que pudieran tener, llegado el caso, un cierto tirón en el electorado, pero parece que la política del partido consiste, de momento, en no querer gastar tales nombres en las confrontaciones inmediatas, en las cuales –a la vista de los resultados anteriores– sus posibilidades sería bastante limitadas.

Por su parte, el 9 de mayo de 2009 José Antonio Pujante ha sido reelegido coordinador regional de IU en el transcurso de la XI Asamblea de dicha coalición en Murcia.

El futuro de la autonomía. Cuestiones pendientes

La reforma del Estatuto de Autonomía

Como sabemos por los informes de otros años, la *Comisión especial para la Reforma del Estatuto de Autonomía* no se había vuelto a reunir desde su sesión constitutiva celebrada el 18 de octubre de 2007 en la que se limitó a asumir los trabajos realizados en la Legislatura anterior por la Comisión a la que sustituyó; no lo hizo durante los meses restantes del citado año ni tampoco a lo largo de 2008. La razón habitualmente aducida para explicar esta ralentización de sus trabajos ha solido referirse a la conveniencia de esperar a que el TC resolviera los recursos pendientes planteados contra los Estatutos de Autonomía ya reformados a fin de adecuar así el contenido del futuro Estatuto de Autonomía para Murcia a la doctrina que se derivara de tales pronunciamientos. Tal vez por eso, la generalizada creencia –después fallida, como muy bien sabemos– de que el TC terminaría emitiendo por fin su sentencia sobre el Estatuto de Cataluña antes de que concluyera el presente año, ha llevado a que dentro de 2009 hayamos asistido a algún movimiento en el proceso de reforma del Estatuto de Autonomía de esta Comunidad, bien que ese movimiento haya sido mínimo y además no haya tenido la continuidad que en su momento se anunció.

En la línea de lo indicado, el 8 de septiembre de este año el portavoz del Grupo Parlamentario Popular planteó en la Junta de Portavoces de la Asamblea Regional la conveniencia de relanzar los trabajos de la Comisión, iniciativa que contó con el decidido respaldo de los demás Grupos. Fruto de tal consenso ha sido la convocatoria y consiguiente reunión de la *Comisión especial para la Reforma del Estatuto* en dos oportunidades, la última de ellas el 8 de octubre. En dichos encuentros, amén de reiterar las premisas sobre las que todos los Grupos tienen manifestado desde el principio su deseo de que se desarrollen las labores de la Comisión (aspiración al consenso, respeto a la norma constitucional y atención preferente a las cuestiones más delicadas para la Región), se ha designado la Ponencia que deberá redactar el correspondiente Proyecto de nuevo Estatuto de Autonomía; la Ponencia está presidida por el propio Presidente de la Asamblea y de ella forman parte siete diputados más, entre ellos los portavoces de los tres Grupos parlamentarios. En su única sesión, habida el 30 de octubre, la mencionada Ponencia se ha limitado a tomar conocimiento de algunos trabajos preparatorios elaborados por los servicios jurídicos de la Cámara en los que éstos avanzan una propuesta de posible índice de la futura norma estatutaria al tiempo que aportan un esquema comparado del vigente Estatuto de Autonomía para Murcia, en la parte relativa a sus Disposiciones Generales, con los textos de aquellos Estatutos de Autonomía que ya han visto aprobada su reforma. Tras el debate de tales materiales, la Ponencia acordó por unanimidad que los servicios jurídicos elaboren una propuesta de Preámbulo y un nuevo esquema comparado en materia de derechos, deberes y principios rectores a fin de que sigan sirviendo de base para sus trabajos en las siguientes sesiones. Con todo, ninguna nueva sesión ha venido a añadirse a la que reseñamos.

El compromiso de modificar la Ley electoral

En el marco de aquellas cuestiones que sería lógico acometer dentro del proceso de reforma del Estatuto de Autonomía, pero que nada impide que sean abordadas con independencia de éste y aun antes de que el mismo se inicie si así se desea, se ha vuelto a plantear durante 2009 (igual que sucediera en 2008 con el Defensor del Pueblo, pero con un discurrir distinto) el tema de la eventual modificación de la Ley 2/1987, Electoral de la Región de Murcia. Como es de sobre conocido, ésta es una vieja cuestión sobre la que se viene debatiendo, prácticamente, desde la primera hora de la autonomía murciana. Baste recordar que Murcia, pese a ser una Comunidad uniprovincial, no se ha inclinado por un modelo de circunscripción única como ha sucedido en la mayoría de los casos sino que ha preferido optar por un mapa electoral cuarteado en cinco circunscripciones, el cual –al impedir que el cálculo de los resultados se haga sobre el total de escaños– perjudica de manera ostensible la proporcionalidad de éstos; que además el tamaño de la Cámara es muy pequeño (45 escaños), lo que tampoco ayuda; y que, en fin, su Ley electoral ha fijado la barrera llamada a dejar sin representación a las minorías en el 5% y no en el 3% de los votos, contado aquí tal porcentaje –para mayor dureza de esa medida– no sobre el total de votos de la circunscripción correspondiente sino sobre el total de sufragios emitidos en el entero territorio de la Comunidad. De tales presupuestos se derivan, pues, unas muy altas cuotas de desproporcionalidad que son las que hacen que esta cuestión resurja cada cierto tiempo. Nada demasiado nuevo, por tanto. La única singularidad que ahora se ha producido, no obstante, y que merece que la consignemos aquí, consiste, pues, en que por primera vez el Gobierno de la Comunidad, por boca de su Presidente, ha adquirido el compromiso explícito de impulsar los trabajos que deben conducir a la reforma de esa legislación.

La ocasión para dicho compromiso ha llegado de la mano de una pregunta parlamentaria sustanciada en el Pleno de la Cámara de 25 de febrero de 2009 y dirigida al Presidente del Consejo de Gobierno por José Antonio Pujante, único diputado de IU en la Asamblea, en la que éste apela a la buena disposición que el Presidente le manifestara en una entrevista personal habida tiempo atrás para preguntarle cuál es, a día de hoy, la posición de su Gobierno en relación con la posible modificación de la Ley electoral. Es, pues, en la respuesta a esta pregunta donde el Presidente Valcárcel ha hecho explícita la «*voluntad absoluta de modificar la Ley Electoral*» que tiene su Gobierno, y donde además –sin perjuicio de que ciertos datos puedan aconsejar, se dice, que tal modificación se acompase a una eventual reforma de la LOREG– el mismo ha tratado de probar dicha voluntad afirmando que, con esa intención, «*en este preciso instante se dirige al portavoz del grupo Popular para que constituya en el seno de la Asamblea Regional, si así lo estima la misma, (...) un grupo de trabajo para que, en efecto, empecemos a trabajar acerca de esas modificaciones*»; ello, en la seguridad de que «*en las próximas elecciones desde luego tendremos una Ley Electoral distinta...*».

A día 31 de diciembre de 2009, no obstante, ese grupo de trabajo todavía no se ha constituido, y el diputado autor de la pregunta ha acabado convocando el 18 de dicho mes una rueda de prensa en la Asamblea Regional para anunciar su intención de dirigirse al Presidente de la Comunidad a fin de reclamarle un calendario que permita hacer efectivo su compromiso.

Las transferencias en justicia. Una negociación avanzada pero pendiente

Por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 19 de diciembre de 2009, sin tiempo apenas para que pudiéramos dar noticia de ello en el informe anterior, la Comunidad Autónoma de Murcia hizo uso de la figura del Comisionado Regional, conforme a lo que le permite el art. 6 de la Ley regional 2/1996, y procedió a designar *Comisionado Especial para la gestión de las Transferencias en Justicia* al que ya era Presidente de la Comisión de Seguridad y Justicia de la Asamblea Regional, ello en el intento de agilizar al máximo la negociación de tales transferencias, prácticamente paralizadas durante el año precedente.

En la sesión de 11 de febrero de 2009 el citado Comisionado dio cuenta al Pleno de la Asamblea Regional del resultado de las negociaciones habidas con el Ministerio de Justicia después de su designación. Fruto de tales negociaciones ha sido: a) por una parte, la fijación de un calendario articulado en dos fases (una primera dedicada al trabajo fundamentalmente técnico, la cual debería estar concluida hacia principios de mayo, y una segunda más abierta a la negociación política que debería finalizar antes del 31 de diciembre con el cierre definitivo de un acuerdo sobre dichas transferencias), y b) por otro lado, la constitución de cuatro comisiones o grupos de trabajo (personal; gastos corrientes; informática; infraestructuras) encargados de concretar de manera conclusiva las condiciones en las que esas transferencias deben producirse.

En buena medida, las tareas previstas en dicho calendario se han desarrollado con aceptable continuidad. Sin embargo, a 31 de diciembre de 2009 las negociaciones que deberían haber desembocado en el acuerdo previsto para tal fecha no han podido llegar todavía a buen puerto. A finales de este año, por tanto, bien que sea cierto que las citadas conversaciones se encuentran en un momento francamente avanzado, quedan todavía por cerrar algunas diferencias entre el Ministerio y la Comunidad Autónoma que ésta cifra en unos doce millones de euros referidos sobre todo a coste de la formación de funcionarios, a la partida dedicada al turno de oficio y a inmuebles (Ciudad de la Justicia).

La Comunidad Autónoma de Murcia y el nuevo modelo de financiación autonómica

La posición sobre el nuevo modelo de financiación autonómica con la que la Comunidad Autónoma de Murcia concurrió a la reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera que debía cerrarlo, convocada para el 15 de julio de 2009, quedó perfectamente fijada en las veinte resoluciones que la Comisión especial sobre Financiación Autonómica de la Asamblea Regional, constituida un par de meses antes, adoptó en su sesión de 30 de junio, y sobretodo –en la medida en que compendia su espíritu– en la exposición de motivos que precede a todas ellas.

Las líneas fundamentales de esa posición (como presupuesto imprescindible de las cuales hay que mencionar la doble reivindicación murciana de que se respete la multilateralidad del modelo a la hora de negociarlo, y de que se compense además a Murcia por el importante déficit de financiación históricamente generado, como ya se ha hecho con otras Comunidades vía reforma de Estatuto)

han sido, en una apretada síntesis, las siguientes: (i) En primer lugar, es preciso que el nuevo modelo de financiación reconozca a la población como su principal variable, «*pues son las personas las que reciben los servicios y no los territorios*». Dentro de esta variable, respecto de la cual hay que hacer constar explícitos mecanismos de actualización periódica y permanente, debe atribuirse, a su vez, una especial consideración a la población en edad escolar (incorporando la cifra de población de 0 a 4 años, la cual ha crecido en Murcia un 6,25% entre 1999 y 2006 frente a la caída al 3,70% de la media nacional), a la población mayor de 65 años, y a la población inmigrante (cuyo crecimiento acumulado asciende en esta Comunidad al 1.273,23% frente a la media nacional que es del 559,63%). (ii) El concepto de «dispersión de la población», cuyo modo de ser entendido en este momento perjudica a la Comunidad Autónoma murciana, debe ser revisado a fin de que tenga en cuenta ciertos modelos organizativos administrativos específicos como los de la Región de Murcia (diputaciones y pedanías). (iii) El nuevo sistema no debe suponer un aumento de la presión fiscal, y menos aún en un momento de crisis económica como el presente. (iv) Debe asegurar además la autonomía financiera y la suficiencia de recursos de todas las Comunidades, garantizándoles una financiación *per cápita* no inferior a la media en el año base que se considere; el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales y el Fondo de Suficiencia Global se consideran instrumentos válidos siempre que cumplan ciertas condiciones. (v) Respecto de los dos fondos de convergencia que se prevén (el Fondo de Cooperación y el Fondo de Competitividad) «*se debe de propiciar la compatibilidad del acceso a ambos*»; de hecho, la exclusión de uno de ellos penalizaría injustificadamente a Murcia «*ya que es una de las pocas* (Comunidades) *en las que concurre la circunstancia de una financiación* per cápita *inferior a la media, y una renta relativa también inferior a la media*»; por lo que respecta al Fondo de Cooperación, debe tener además carácter finalista. (vi) A efectos de garantizar la corresponsabilidad fiscal efectiva, se considera imprescindible reforzar la cesta de tributos compartidos, equilibrándola con la del Estado. (vii) Es preciso, asimismo, reforzar los mecanismos de participación de las Comunidades en los distintos órganos tributarios (Agencia Estatal de Administración de Tributos, Catastro...); no es admisible que la citada Agencia Estatal se divida en 17 agencias territoriales, extremo que debe quedar desde ya aclarado; (vii) En fin, el debate sobre el nuevo sistema debería incluir la consideración de en qué medida es inaplazable impulsar la reforma de la financiación local.

Tras la celebración de la reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera en la fecha fijada, la Consejera de Economía y Hacienda compareció el 28 de julio, a petición propia, ante el Pleno de la Asamblea Regional para dar cuenta del desarrollo de dicha reunión y para explicar a la vez las razones por las cuales, como representante de la Comunidad Autónoma de Murcia, se había abstenido –junto a otras Comunidades– en la votación celebrada para cerrar el nuevo sistema de financiación. En su criterio, no fue posible prestar la conformidad de esta Comunidad al mismo, en primer lugar, por claras razones formales relativas al modo de llevar la negociación (lo sometido al acuerdo del Consejo –mantuvo la Consejera en dicha comparecencia– fue «*un modelo pactado exclusivamente con un tripartito e impuesto de forma más o menos velada al resto de comunidades...*»; en las tres reuniones previas «*se nos ha expuesto, de forma somera y con palabras,...las ideas básicas, pero ni un solo dato ni un solo papel...*»; «*la pro-*

puesta se nos había presentado...a las cinco y cuarto de la tarde del domingo...» y *«se nos pidió el propio domingo...que en apenas veinte horas remitiéramos por adelantado y por escrito las alegaciones a la propuesta»*; Ezquerra Republicana sabía *«los datos no sólo de su comunidad autónoma sino de todas las demás cuando nosotros no los sabíamos...»*). Pero además el apoyo de la Comunidad a dicho modelo estuvo impedido por netas razones de fondo que la Consejera de Economía y Hacienda resumió indicando que el acuerdo propuesto incumplía, al menos, catorce de las veinte recomendaciones aprobadas por la Comisión especial de Financiación Autonómica de la Asamblea Regional en su sesión de 30 de junio, de la que más arriba dimos cuenta (no se potencia, vino a decir, el peso de las variables demográficas sino otros criterios hechos a la medida de concretas Comunidades; se deja fuera a 63.000 murcianos que no serán considerados hasta 2011; no se recoge ninguna alusión a la población inmigrante, ni tampoco la que sí se hace a la población menor de cuatro años responde a los términos pedidos; no se modifica el concepto de «dispersión»; no se garantiza una financiación *per cápita* al menos igual a la media nacional, pues los datos manejados situarían a Murcia por debajo del 97,04; el nuevo modelo penaliza claramente las decisiones normativas de rebajar impuestos adoptadas por la Región de Murcia; no se aclara cuál será la situación en que vaya a quedar la Agencia Estatal de Administración Tributaria; se aplaza la financiación local hasta 2011, etc...).

Pese a la convicción y firmeza de esta actitud notoriamente crítica respecto del nuevo sistema de financiación y del modo de tramitarlo (actitud que el Ejecutivo murciano ha seguido reiterando en cuantas ocasiones ha habido lugar), el 22 de diciembre –cinco días después de aprobada en Cortes la nueva Ley Orgánica de Financiación Autonómica– la Comunidad Autónoma de Murcia, igual que otras doce Comunidades, ha concurrido en Madrid a la reunión de su respectiva Comisión Mixta de Transferencias para suscribir el acuerdo sobre el citado modelo. La contradicción que pudiera existir entre aquella actitud censora y esta aceptación del sistema la ha salvado el Gobierno autonómico (en respuesta al principal reproche que la oposición le venía dirigiendo, consistente en mantener que si el Ejecutivo consideraba que el sistema era injusto lo que debía hacer es acudir a los tribunales en defensa de los intereses de la ciudadanía en vez de firmarlo) aduciendo que, en la medida en que es cierto que Murcia va a recibir con el nuevo modelo de financiación una cantidad superior a la que percibía con el precedente (el Gobierno regional la estima en 215 millones adicionales para 2009), es una cuestión de obvia responsabilidad política del Gobierno el no dejar de suscribirlo, pero que eso no tiene por qué significar –ni significa– que el citado sistema deje de ser «injusto e insolidario». A la vista, pues, del anexo del Acuerdo suscrito, las necesidades de financiación de la Comunidad Autónoma de Murcia en 2009, año que se establece como base del modelo, se fijan en 3.707,7 millones de euros, los cuales se cubrirán con 2.856 millones de recaudación por tributos cedidos, tasas, IRPF, IVA e impuestos especiales, 439,2 millones del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales y otros 412,4 millones del Fondo de Suficiencia Global. El montante total de las cantidades a recibir no se ha podido conocer todavía al no estar aún precisado el reparto de los nuevos Fondos de Cooperación y de Competitividad.

Instituciones autonómicas

El Consejo de Gobierno y la Administración autonómica. La Comisión Delegada para Asuntos Económicos

Hacia finales de 2009 la prensa se ha hecho eco de algunos rumores en los que se aventuraba la inminencia de una posible remodelación del Gobierno autonómico murciano e incluso se indicaba cuáles serían las Consejerías a las que dicha operación podría afectar (vid, «La Verdad», de 6-12-2009). Esos rumores fueron, no obstante, desmentidos de inmediato tanto por la Consejera de Presidencia (rueda de prensa del 9 de diciembre) como por el propio Presidente de la Comunidad (entrevista televisada del 22 de diciembre, entre otras intervenciones), sin perjuicio de admitir ambos que tal reajuste sí podría estar previsto para cuando se reciban las competencias en justicia, momento en el cual dicha operación sería prácticamente obligada, amén de ayudar –de paso y metidos ya en mitad de 2010– a remozar la imagen del Gobierno cara a las inmediatas elecciones autonómicas de 2011.

Por consiguiente, la estabilidad ha sido este año la tónica dominante en el Gobierno autonómico. Los cambios habidos se han producido más bien en la segunda línea de mando de éste donde, entre mitad de septiembre y primeros de octubre, se ha llevado a cabo una notable remodelación de estructuras que ha terminado afectando a cinco Consejerías. Según la fórmula que utilizan los cinco Decretos en los que se formalizan tales ajustes, idéntica en todos ellos, esta decisión estaría motivada por la necesidad de abordar una *«reducción del número de cargos públicos» «en aras a la política de austeridad»* que impone la actual situación económica. Fruto de ese propósito son, pues, los Decretos núms. 283/2009 (sobre Órganos Directivos de la Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas), 284/2009 (Consejería de Política Social, Mujer e Inmigración), 285/2009 (Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio), 286/2009 (Consejería de Cultura y Turismo), todos ellos de 11 de septiembre, y 318 (Consejería de Educación, Formación y Empleo), de 2 de octubre, por los que se unifican y suprimen determinadas Direcciones Generales.

Ello aparte, el Decreto nº 166/2009, de 5 de junio, ha dado un importante paso en la tarea de completar las estructuras de gobierno de esta Comunidad al crear la Comisión Delegada del Consejo de Gobierno para Asuntos Económicos, medida con la que se viene a cubrir una notable laguna existente en las mismas. La Comisión, que deberá reunirse en sesión ordinaria al menos una vez cada tres meses, y a la que pasa a corresponder la preparación de todas las actuaciones del Consejo de Gobierno que tengan que ver con la promoción del desarrollo económico de la Región de Murcia, así como el conocimiento previo de aquellas actuaciones del sector público que puedan producir incremento del gasto o disminución de ingresos, amén de todas aquellas otras funciones que el Consejo de Gobierno le delegue, estará constituida, como miembros permanentes, por el Presidente del Consejo de Gobierno y por los titulares de las Consejerías competentes en materia de planificación económica, política presupuestaria, financiera y tributaria; formación y empleo; obras públicas y agricultura. A sus trabajos podrán incorporarse además, cuando el asunto a tratar así lo aconseje, los titulares de otras Consejerías.

El Consejo de Alcaldes

Durante 2009 se ha creado y ha comenzado a funcionar, aunque sea de manera incipiente, una nueva instancia que bien pudiera tener alguna originalidad dentro de las estructuras de las que suelen dotarse las Comunidades Autónomas para el cumplimiento de sus fines. Se trata del Consejo de Alcaldes. El citado órgano nace de la iniciativa del Presidente de la Comunidad Autónoma de Murcia y, si bien no tiene hasta ahora una existencia legal ya que ninguna norma ha venido a regular ni su composición ni sus funciones, ello no ha impedido que en el discurso político del Gobierno murciano –y aun de la oposición, auque con algunas reservas– se haya prestado al mismo una atención considerable.

La propuesta, como decimos, partió del Presidente Valcárcel en su discurso institucional del 9 de junio, día de la Región, en el que anunció su propósito de reunir a los alcaldes de los 45 municipios de la Comunidad Autónoma en un órgano pensado para poner en comunicación a tales municipios con las autoridades autonómicas, fundamentalmente con su Presidente, a fin de posibilitar la búsqueda en común de soluciones para los múltiples problemas que la vida municipal plantea, y –tras ello– de permitir que la Comunidad pueda trasmitir de una manera contrastada y coherente las demandas de los municipios murcianos a las autoridades del Estado central cada vez que exista una oportunidad institucional que lo haga factible; en concreto, y como muestra de una de sus eventuales utilidades, el Presidente se comprometió a reunir a dicho Consejo antes de la celebración de la próxima Conferencia de Presidentes: «*...vamos a crear el Consejo de Alcaldes* –reiteró durante el *Debate sobre el estado de la Región*, seis días después– *un foro permanente para el intercambio de ideas y pareceres entre las máximas autoridades, regional y municipales, para obtener una visión global de la situación de los ayuntamientos de la región, y a la vez canalizar las expectativas que los municipios tienen sobre las políticas regionales y los asuntos de interés regional*».

El Consejo de Alcaldes se ha reunido durante este año (a convocatoria del Presidente de la Comunidad Autónoma y bajo su presidencia) en dos ocasiones, una para la constitución del órgano y otra el 2 de diciembre de 2009 para concretar aquellas propuestas relativas al ámbito de intereses de los municipios de las que el Presidente Valcárcel pudiera hacerse eco dentro de su intervención en la Conferencia de Presidentes convocada para el día 14 del citado mes. Concluido este primer encuentro, algunos alcaldes –obviamente pertenecientes a la oposición– no han dejado de expresar su temor respecto de la posibilidad de que las actuaciones del Consejo de Alcaldes sirvan al Ejecutivo autonómico para el interesado fin de desgastar al Gobierno del Estado, principal autor de las políticas frente a las cuales se reclama; pero ninguno de ellos ha cuestionado la viabilidad de este foro ni se ha pronunciado contra su utilidad.

En un terreno menos político –más técnico, por tanto– se ha planteado, eso sí, la cuestión de la posible incompatibilidad entre este Consejo de Alcaldes y la Federación de Municipios de la Región de Murcia, de la que bien pudiera presumirse que está en condiciones de cubrir con creces y aun con mejor título buena parte de los cometidos que ahora se quieren adscribir al Consejo. La respuesta de quienes son partidarios de conservar esta figura apunta, con todo, a considerar que la referida incompatibilidad no existe toda vez que la Federación de Muni-

cipios opera en el ámbito de la Administración local y el Consejo de Alcaldes pasaría a existir como un órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, fundamentalmente de su Presidente.

La Asamblea Regional. Resoluciones de la Presidencia y Reglamento del Grupo Mixto

A lo largo del año que reseñamos, ha quedado constituida en la Asamblea Regional la Comisión especial sobre Financiación Autonómica (vid. BOARM núm. 64, de 25 de marzo de 2009) y se ha aprobado por primera vez una ley nacida de la iniciativa legislativa de los ciudadanos, la Ley 11/2009, de 1 de diciembre, por la que se establece y regula una Red de Apoyo a la Mujer Embarazada.

Ello aparte, el derecho que rige el funcionamiento de la Asamblea Regional de la Comunidad Autónoma de Murcia se ha visto incrementado durante este tiempo con la adopción de tres decisiones que le afectan. Dos de ellas son Resoluciones de la Presidencia que interpretan e integran determinados preceptos del Reglamento parlamentario, la tercera es el acuerdo de la Mesa de la Cámara que aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Grupo Parlamentario Mixto.

Con fecha 10 de febrero de 2009, el Presidente de la Cámara ha dictado efectivamente *Resolución interpretativa del Reglamento sobre información solicitada por los diputados regionales* cuyo contenido pasa a integrar el art. 13.3 de la citada norma. Su necesidad tiene que ver con el hecho de que el mencionado precepto haya establecido que cuando los datos, informes o documentos solicitados afecten al contenido esencial de los derechos fundamentales o libertades públicas reconocidos por la Constitución sólo tendrán acceso a tal información los diputados nombrados por la Mesa que previamente hayan sido designados por los grupos, pero no diga cuál debe ser el número de esos diputados ni la forma en la que la referida información les ha de ser facilitada. Según el texto de la Resolución que comentamos, la Mesa nombrará cada legislatura, a estos efectos, a un diputado designado por cada Grupo, y el acceso de los mismos a la documentación solicitada tendrá lugar de manera directa en las dependencias de la Consejería correspondiente, pudiendo tomar notas pero no obtener copia o reproducción de la misma; el diputado que obtenga tal conocimiento por esta vía estará obligado además a guardar la oportuna reserva.

Por su parte, la *Resolución de la Presidencia de 10 de diciembre de 2009, por la que se establecen criterios sobre asignaciones económicas a los grupos parlamentarios*, modifica a otras anteriores (según las cuales esa asignación incluía una cantidad fija y otra proporcional) para pasar a determinar que, a partir de ahora, *«la subvención que, de conformidad con lo señalado por el art. 38 del Reglamento, procede otorgar a los grupos parlamentarios será establecida en una cantidad única para cada ejercicio presupuestario, fijando la cuantía que anualmente ha de corresponder a cada grupo la Mesa de la Cámara, al inicio de cada año»*.

En fin, la aprobación del *Reglamento de Organización y Funcionamiento del Grupo Mixto*, por Acuerdo de la Mesa de 10 de diciembre de 2009, trae causa

–como expresamente reconoce el Preámbulo de dicha norma– de «*la situación resultante de la incorporación al Grupo Parlamentario mixto de un diputado expulsado, el 19 de diciembre de 2007, del Grupo Parlamentario Popular*», situación que «*supone una alteración en el esquema establecido en la Asamblea Regional de Murcia respecto del funcionamiento de la Cámara al alterarse la composición del citado Grupo, tras quedar integrado en él un diputado que no representa a una fuerza política con respaldo electoral junto a otro diputado que resulta incorporado al mismo en representación de Izquierda Unida al no conseguir este partido político un número de diputados suficiente para formar separadamente Grupo propio*». Sin lugar para ocuparnos aquí de todas las cuestiones que dicho Reglamento resuelve, consignemos (i) que, según su art. 3.1, la Portavocía, dirección y representación de este Grupo Mixto queda atribuida al diputado representante de la fuerza política con respaldo electoral; (ii) que, según su art. 5. 1 y 2, el turno de palabra en los debates parlamentarios lo ocupará el Portavoz, de tal forma que si el diputado no perteneciente a fuerza con respaldo electoral quisiera intervenir en algún debate deberá solicitarlo y se le asignará un turno igual al 20% del tiempo que corresponda al Grupo Mixto; (iii) y que, según su art. 6, se reserva al Portavoz la práctica totalidad del cupo correspondiente al Grupo Mixto en todas las iniciativas, con la única excepción de las preguntas escritas.

El Defensor del Pueblo. Primer año de funcionamiento. Reforma de su Ley reguladora

Por Ley 6/2008, de 20 de noviembre, esta Comunidad Autónoma creó en su momento la figura del Defensor del Pueblo de la Región de Murcia. Por consiguiente, 2009 ha sido para esta institución su primer año de funcionamiento, lo que ha determinado que la misma deba dedicar buena parte de sus esfuerzos a poner a punto todos aquellos instrumentos (materiales, técnicos y aun normativos) que su natural actividad precisa. Lo ha hecho además sin dejar de atender por ello el considerable volumen de reclamaciones a las que ya ha tenido que ir dando respuesta. Por lo demás, 2009 ha sido también el año en el que la Ley reguladora del Defensor del Pueblo ha conocido su primera reforma, algo que ella misma preveía en su Disposición adicional al habilitar al propio Defensor para que pudiera proponer, en su caso, mediante informe razonado dirigido a la Asamblea Regional, aquellas modificaciones que, en su criterio y a la vista de la práctica, considerase que se debían realizar en dicha norma.

En uso de tal habilitación, el Defensor del Pueblo ha remitido a la Asamblea el informe al que la citada Disposición adicional se refiere a fin de recomendar la modificación de la Ley 6/2008 en catorce de sus artículos. Una vez recibida esta iniciativa en la Asamblea, los tres Grupos de la Cámara la han hecho suya, pasando a formularla de manera conjunta como Proposición de Ley. Su tramitación se ha realizado por el procedimiento de lectura única y su aprobación se ha producido, por unanimidad, en la Sesión del Pleno de 11 de noviembre. Finalmente, la norma ha sido publicada en el BORM de 1 de diciembre como Ley 9/2009, de 23 de noviembre, de modificación de la Ley 6/2008, del Defensor del Pueblo de la Región de Murcia.

En síntesis, los principales cambios introducidos por esta Ley en el texto primitivo se han orientado en las siguientes direcciones: (i) En primer lugar, se ha reformado el art. 1.1 para ampliar el ámbito de actuación del Defensor del Pueblo al referirle ahora «*la protección y defensa de los derechos y libertades reconocidos en el Título I de la Constitución*» donde antes le adscribía tan sólo la garantía de «*los derechos fundamentales de los ciudadanos*», fórmula que reducía esa protección a los estrictos derechos previstos en la sección primera del capítulo II del citado Título y no a todos los demás contemplados en el mismo. (ii) Con idéntica intención expansora, la Ley ha modificado el párrafo 2 de ese mismo art. 1 en lo relativo a la supervisión que el Defensor del Pueblo debe ejercer sobre los «*servicios públicos*»; lo ha hecho para matizar dicho concepto extendiéndolo ahora a todo «*servicio público, esencial, universal o de interés general*», lo que permitirá que su actuación pueda cubrir también reclamaciones relacionadas, por ejemplo, con la prestación de los servicios de electricidad, gas o telecomunicaciones, antes excluidos. (iii) El art. 13, f), que antes incluía en el ámbito competencial de actuación del Defensor del Pueblo a «*los colegios profesionales*», ha pasado a hacerlo ahora, con más acertada fórmula, a «*las corporaciones de derecho público*» en general. (iv) Y, sin que tengamos espacio para extendernos a otras cuestiones, las reformas introducidas en ciertos preceptos han tendido a reforzar, en fin, las garantías de aquellos derechos de los ciudadanos que pudieran constituir el contenido de sus quejas o quedar afectados a lo largo de su tramitación; para ello, el art. 26 de la Ley ha pasado a decir que las investigaciones que el Defensor del Pueblo aborde «*se realizarán con respeto a la normativa vigente en materia de protección de datos de carácter personal*», y –en otro orden de cosas– al art. 33 se le ha añadido un párrafo 5 en el que se hace expresa la posibilidad de que el Defensor del Pueblo pueda «*dirigirse motivadamente al Defensor del Pueblo del Estado, solicitando que éste (...) interponga o ejercite recurso de amparo ante el TC*» cuando el tipo de lesión que motiva la queja así lo recomiende.

Por lo que respecta a aquellas actuaciones que han tendido a dotar al Defensor del Pueblo de ciertos instrumentos orientados al más fluido desempeño de su labor, es preciso destacar aquí la celebración de un alto número de convenios de colaboración entre dicho órgano y diversas instituciones. Sin duda, el más relevante de ellos es el que, en ejecución de lo previsto por el art. 37.1 de su Ley reguladora y dentro del marco que pone la Ley 36/1985, reguladora de las relaciones entre el Defensor del Pueblo del Estado y los Defensores del Pueblo de las Comunidades Autónomas, ha suscrito el 1 de junio de 2009 con el Defensor del Pueblo de España; en él se delimitan sus respectivos ámbitos de competencia al tiempo que se especifican las oportunas fórmulas de colaboración. Amén del anterior, el Defensor del Pueblo de esta Comunidad ha celebrado también convenios, entre otros órganos e instituciones, con la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia representada por la Consejera de Presidencia (23 de abril de 2009), con la Federación de Municipios (11 de junio de 2009) y con la Universidad de Murcia (21 de diciembre de 2009).

En otro orden de cosas, y por lo que hace a la integración del marco normativo al que el Defensor del Pueblo debe adecuar su actuación, la Mesa de la Asamblea Regional, habilitada para ello por el art. 48 de la Ley 6/2008, reguladora de esta figura, ha aprobado el 10 de diciembre el Reglamento de Organización y Funcio-

namiento del Defensor del Pueblo de la Región de Murcia, un cuerpo ordenado de reglas cuyos cuarenta y un artículos exceden con mucho de lo que es una simple regulación «*ad intra*» de los servicios de esta institución y alcanzan a veces al establecimiento de disposiciones sobre plazos y modos de actuar que bien pudieran tener una incidencia atendible en la tramitación de los asuntos.

Actividad normativa

Leyes

Lo primero que hay que destacar de la actividad normativa de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia durante el año 2009 es el alto volumen que ha alcanzado la producción legislativa. La Asamblea Regional ha aprobado este año catorce leyes, una cifra que no se alcanzaba desde 2002, cuando vieron la luz quince normas con rango de ley.

Esta elevada actividad legislativa podría ser objeto de ciertas matizaciones de índole cualitativo, como, por ejemplo, que cuatro de las leyes aprobadas se ocupan de la reforma puntual de otras anteriores, que una de las leyes tiene un contenido singular y una naturaleza, por tanto, meramente formal, pues se ocupa de crear un colegio profesional, o que la mitad de las leyes son muy breves, ya que no sobrepasan los diez artículos. En cualquier caso, la cifra alcanzada este año es importante, y pone de manifiesto la inquietud de la Asamblea Regional por perfeccionar el ordenamiento jurídico murciano.

Esta inquietud es, por otra parte, en muy buena medida, consecuencia del impulso realizado por el Grupo Parlamentario Popular de la Cámara, y no tanto del Consejo de Gobierno, como sería lo esperable. Nada menos que la mitad de la leyes aprobadas han sido iniciativa de este Grupo, frente a seis de iniciativa del Consejo de Gobierno (incluyendo las leyes de presupuestos y acompañamiento) y una de origen popular.

Desconocemos el motivo de esta forma de elaborar las leyes, nada habitual en un Parlamento moderno y en el que el Gobierno goza de un cómodo respaldo parlamentario y sin problemas internos de funcionamiento, pero sí podemos poner de relieve el efecto inmediato de ello: no se pone en marcha el «procedimiento de elaboración de los anteproyectos de leyes» por parte de la Administración (art. 46 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia), obviándose así numerosos estudios, consultas, informes y dictámenes de diversos órganos y entidades, incluyendo el Consejo Económico y Social y el Consejo Jurídico, todos los cuales tienen, en su conjunto, una indudable y acreditada utilidad a la hora de perfeccionar los textos articulados que han de ser objeto de debate parlamentario.

En cuanto al contenido de las leyes aprobadas este año hay que destacar de forma especial la atención prestada al ámbito social. Son tres las normas que cabe encajar aquí. De ellas, la más relevante es la Ley 3/2009, de 11 de mayo, de los Derechos y Deberes de los Usuarios del Sistema Sanitario de la Región de Murcia.

Esta Ley tiene por objeto determinar, en el marco de la legislación básica del Estado y en los términos que la misma establece, el conjunto de los derechos y deberes de los usuarios del sistema sanitario de la Comunidad Autónoma, incluyendo los principios rectores, criterios y ámbitos de protección que deben favorecer su ejercicio y observancia; asimismo, se ocupa de establecer el diseño e impulso de las acciones y medidas necesarias para su protección y garantía. El objetivo perseguido es conseguir un texto legal único, que, de forma completa y suficiente, aúne y recopile el conjunto de derechos y deberes que ostentan los usuarios del sistema sanitario de la Región de Murcia. No se trata, por tanto, de innovar derechos y deberes, sino, a partir de los elementos básicos definidos en la legislación estatal, de desarrollar y concretar de modo sistematizado el contenido de los mismos, a fin de favorecer el conocimiento, difusión y garantía de los derechos de los destinatarios de la sanidad regional, así como el respeto a unos deberes individuales y colectivos que los usuarios tienen que asumir en las actuaciones que desarrollen en el ámbito sanitario.

Las otras dos normas de carácter social venían siendo anunciadas desde hace tiempo. Se trata, en primer lugar, de la Ley 7/2009, de 2 de noviembre, de Ayuda a las Víctimas del Terrorismo de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Esta norma establece un conjunto de ayudas, de tipo asistencial y económico y en materia de función pública, a quienes hayan sufrido directa o indirectamente actos terroristas en el territorio de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, o incluso fuera del mismo (en España y en el extranjero), cuando gocen de la condición política de murciano, en los términos previstos en el Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia. Asimismo, prevé la posibilidad de conceder subvenciones a entidades sin ánimo de lucro que representen y defiendan a las víctimas del terrorismo, y también el otorgamiento de distinciones honoríficas a cuantos se hayan distinguido por su lucha y sacrificio contra el terrorismo. La Ley fue objeto de un amplio consenso administrativo, político y social, solo empañado por las deficiencias de la Memoria Económica, circunstancia ésta puesta de relieve por el Consejo Jurídico (Dictamen 112/2009, de 17 de junio) y que, sin embargo, no fue subsanada por el Consejo de Gobierno.

En segundo término, se ha aprobado la Ley 11/2009, de 1 de diciembre, por la que se establece y regula una Red de Apoyo a la Mujer Embarazada. El objetivo fundamental de esta Ley, surgida de una iniciativa legislativa popular (la primera aprobada desde que está en vigor la Ley 9/1984, de 22 de noviembre de 1984 reguladora de la iniciativa legislativa popular, de los ayuntamientos y comarcas de la Región de Murcia), es sentar las bases para poder ayudar a la mujer embaraza a optar en libertad por la maternidad ante la alternativa del aborto.

La Ley parte del reconocimiento del derecho de toda mujer embarazada con domicilio o residencia en el territorio de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia a ser asesorada sobre cómo superar cualquier conflicto que el embarazo le pueda suponer y a ser informada de forma personalizada sobre las ayudas y apoyos que puede recibir, a la luz de sus circunstancias particulares, para culminar su embarazo. Sobre esta base se establecen diversas medidas de asesoramiento y prestación de asistencia que el Gobierno deberá ir concretando en el futuro, lo que pone de manifiesto un carácter predominantemente programático. A este respecto se establecen diversos mandatos al Gobierno, como el fomento

de la existencia de centros o puntos de asistencia y asesoramiento a la mujer embarazada que proporcionen a las mujeres que a ellos acudan información detallada sobre los recursos de protección social existentes de ámbito estatal, autonómico y local, públicos y privados, adecuados a sus necesidades y, en especial, los referentes a salarios de inserción social, ayudas a la maternidad, ayudas en materia de residencia y apoyos a la reinserción laboral; el establecimiento en todas las políticas sociales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia de la prioridad de las embarazadas para acceder a las prestaciones o ayudas de que se trate, siempre que sean adecuadas a su situación; o la elaboración de un Plan Integral de Apoyo a la embarazada que incluya acciones y objetivos para hacer realidad la existencia de una eficaz red de apoyo.

También ha merecido este año atención especial por parte del legislador murciano el terreno estrictamente instrumental o administrativo. Hay hasta tres leyes que afectan directamente a la Administración regional. Se trata, en primer lugar, de la Ley 6/2009, de 9 de octubre, de creación del Organismo Autónomo «Boletín Oficial de la Región de Murcia», organismo que viene a sustituir al Organismo «Imprenta Regional de Murcia»; en segundo lugar, de la Ley 9/2009, de 23 de noviembre, de modificación de la Ley 6/2008, de 20 de noviembre, del Defensor del Pueblo de la Región de Murcia, cuyo origen se encuentra en el Informe razonado que el propio Defensor del Pueblo dirigió a la Cámara, haciendo uso de la disposición adicional de la Ley 6/2008, que prevé que el Defensor del Pueblo puede proponer a la Asamblea Regional, mediante informe razonado, aquellas modificaciones de la Ley que considere que deban realizarse; y, en tercer término de la Ley 2/2009, de 12 de marzo, de modificación de la Ley 5/2008, de 13 de noviembre, por la que se extingue la Cámara Agraria de la Región de Murcia, y que se limita a sustituir las alusiones que se hacen a «la Consejería de Economía y Hacienda» por las de «la Consejería competente en materia de administraciones públicas».

Otra materia que ha sido particularmente atendida este año en el ámbito legislativo es la financiera. La primera ley aprobada en este terreno fue la Ley 5/2009, de 21 de mayo, de modificación de la Ley 11/2007, de 27 de diciembre, de Medidas Tributarias en materia de tributos cedidos y tributos propios. Los cambios se ciñen a dos apartados de la disposición adicional quinta, relativa al Instituto de Crédito y Finanzas de la Región de Murcia: el 5, que se refiere al régimen de selección de personal que preste sus servicios en el Instituto; y el 7, que afecta a las normas referentes a la capacidad de disposición de sus bienes patrimoniales. Con ello se cumple con la exigencia del Consejo Jurídico –plasmada en el Dictamen 91/2009, relativo al proyecto de Decreto por el que se aprobaban los estatutos del citado Instituto– de que determinadas previsiones debían hacerse por norma con rango de ley y no reglamentaria.

Las otras leyes de carácter financiero aprobadas este año son las habituales leyes de presupuestos y de acompañamiento: Ley 14/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2010; y Ley 13/2009, de 23 de diciembre, de medidas en materia de tributos cedidos, tributos propios y medidas administrativas para el año 2010.

Esta última Ley ha incurrido, una vez más, en un exceso de contenido, en infracción de la doctrina jurisprudencial sobre la naturaleza de este tipo de normas,

que exige que sus disposiciones guarden una relación al menos indirecta con la previsión de ingresos y de gastos de la ley de presupuestos; es evidente que no cumplen estos postulados algunas de las disposiciones adicionales de la Ley, en concreto, buena parte de las que introducen modificaciones legislativas puntuales.

En estrecha conexión con lo que decimos conviene apuntar la utilización de la Ley de Acompañamiento para ajustar hasta cuatro leyes aprobadas este mismo año 2009, como la Ley de víctimas del terrorismo o la de creación del Organismo Autónomo «Boletín Oficial de la Región de Murcia», ya examinadas. Esta multitudinaria reforma de leyes recién promulgadas debe invitar a nuestros gobernantes a llevar a cabo una serena reflexión sobre la forma de legislar imperante estos últimos tiempos.

Las demás leyes aprobadas este año son muy variadas. Así, hay dos relacionadas con el transporte: la Ley 1/2009, de 11 de marzo, de Transporte Marítimo de Pasajeros de la Región de Murcia; y la Ley 10/2009, de 30 de noviembre de 2009, de Creación del Sistema Integrado de Transporte Público de la Región de Murcia y Modernización de las Concesiones de Transporte Público Regular Permanente de Viajeros por Carretera.

Hay también una ley de contenido singular, en la medida en que la Ley 6/1999, de 4 de noviembre, de los colegios profesionales de la Región de Murcia, dispone que la creación de nuevos colegios profesionales y la consecuente atribución del régimen y organización colegial a una determinada profesión sólo podrá realizarse por ley de la Asamblea Regional. Esa ley, en el caso que ahora nos ocupa, es la Ley 8/2009, de 2 de noviembre, de Creación del Colegio Profesional de Terapeutas Ocupacionales de la Región de Murcia.

La ley más relevante aprobada este año no tiene, sin embargo, nada ver con ninguna de las anteriores. Nos referimos a la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada, que tiene por objeto establecer el régimen jurídico y los procedimientos integrados de intervención administrativa a los que deben sujetarse los planes, programas, proyectos y actividades que pueden afectar al medio ambiente, así como diversos mecanismos de fomento en relación con la protección del medio ambiente.

Es una ley larga, pues consta de 166 artículos, además de una amplia parte final y varios anexos, y tiene carácter eminentemente procedimental, todo lo cual choca bastante con la forma de su tramitación: a iniciativa del Grupo Parlamentario Popular, que presentó casi doscientas enmiendas parciales, y con una muy rápida tramitación en la Asamblea Regional, sin apenas tiempo para la discusión en la Comisión de Política Territorial.

La Ley ha sido, por lo general, bien recibida, pues trata, como han declarado sus promotores, de corregir la dispersión originada por el excesivo número de normas y autorizaciones existentes con fines ambientales y de hacer realidad la integración y simplificación de trámites en la materia. Se pretende, con ello, agilizar los trámites ambientales y proporcionar mayor seguridad jurídica a las empresas y a los ciudadanos.

Como requisito previo para la integración de procedimientos se establece cuál es la Administración encargada de impulsar e instruir en cada momento el pro-

cedimiento integrado, sin perjuicio de las competencias del resto de Administraciones, que se canalizan a través de informes y otras formas de participación que son especificados con precisión. A partir de aquí, se distinguen tres grandes tipos de actividades cuya autorización tiene un tratamiento jurídico diferente, de acuerdo con el siguiente esquema:

A) En primer lugar, están las actividades sujetas a autorización ambiental integrada, manteniéndose como tales las previstas en la legislación estatal. Su control ambiental preventivo se lleva a cabo a través el procedimiento establecido en la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, que la presente Ley completa y desarrolla, sobre todo en lo que respecta a la participación municipal en el procedimiento.

B) Figuran a continuación todas aquellas actividades distintas de las anteriores, a las que la legislación básica sujeta a evaluación de impacto ambiental o a una autorización ambiental específica (de residuos, vertidos al mar o emisiones a la atmósfera). Para unificar todos estos controles se crea una autorización ambiental que se denomina única, que integra las distintas autorizaciones y evaluaciones ambientales autonómicas existentes. No es, pues, una nueva autorización que se sume a las ya exigibles, contribuyendo a su proliferación, sino un mecanismo de simplificación formal para aglutinar las existentes en una sola.

El procedimiento de autorización ambiental única mantiene similitud con el propio de la autorización ambiental integrada, si bien con claras diferencias que procuran la simplificación, en mayor o menor medida según se trate de proyectos sujetos o no a evaluación de impacto ambiental. Esta autorización ambiental única, por otra parte, se coordina con la licencia de actividad de manera similar a como se hace en el régimen de autorización ambiental integrada: con la nueva ley, cuando una actividad esté sujeta a una autorización ambiental autonómica (integrada o única), no se sigue el procedimiento de licencia de actividad, que (salvo en lo relativo al otorgamiento de la licencia) se sustituye por el procedimiento autonómico correspondiente, en el cual el Ayuntamiento participa intensamente mediante un control urbanístico previo, e informando los aspectos de su competencia.

C) El tercer tipo de actividades serán las no sujetas a autorizaciones autonómicas y que se someten sólo a licencia municipal de actividad. Aquí el procedimiento de control preventivo será el de la licencia de actividad, cuya regulación se recoge ahora con más claridad que en la legislación hasta ahora vigente. La intervención de la Comunidad Autónoma se reduce al máximo en este ámbito, aunque se prevé que aquellos ayuntamientos que no dispongan de medios materiales o personales puedan solicitar de la Comunidad Autónoma que realice el informe de calificación ambiental de la actividad. Se busca también la integración de las autorizaciones municipales con fines ambientales, para lo cual el vertido al alcantarillado ya no se controla mediante una autorización específica, sino a través de la propia licencia de actividad.

La Ley mantiene la categoría tradicional de las actividades exentas o inocuas, en las que la solicitud de licencia se ha de resolver en tres meses como máximo, tras los cuales se entiende concedida. Y se permite que los ayuntamientos puedan sustituir la licencia por una comunicación previa, que habilitaría directamente para

comenzar la actividad, tal y como recomienda el informe «Trámites administrativos para la creación de empresas en España» publicado en 2008 por la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.

Dejamos para el final la ley más heterogénea. Se trata de la Ley 12/2009, de 11 de diciembre, por la que se modifican diversas leyes para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior. El fin perseguido por esta Directiva es eliminar los obstáculos que se oponen a la libertad de establecimiento de los prestadores en los Estados miembros y a la libre circulación de servicios entre los Estados miembros y garantizar, tanto a los destinatarios como a los prestadores de los servicios, la seguridad jurídica necesaria para el ejercicio efectivo de estas dos libertades fundamentales del Tratado de la Unión Europea.

Reglamentos

La actividad reglamentaria ha sido este año bastante reducida, en evidente contraste con lo que ha sucedido con la producción legislativa, como acabamos de ver. Además, la mayoría de los Decretos que en este sentido han sido aprobados pertenecen al ámbito propiamente administrativo o interno.

Aparte de los Decretos sobre estructura, examinados en un apartado anterior, cabe referir en este ámbito interno, fundamentalmente, los siguientes Decretos: el 44/2009, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto Básico de Centros Sociales de Personas Mayores de la Región de Murcia Dependientes del Instituto Murciano de Acción Social; el 133/2009, de 15 de mayo, por el que se aprueban los Estatutos del Instituto de Crédito y Finanzas de la Región de Murcia; el 166/2009, de 5 de junio, por el que se crea la Comisión Delegada del Consejo de Gobierno para Asuntos Económicos; el 311/2009, de 25 de septiembre, por el que se regula la composición, organización y funcionamiento de la Comisión del Juego y Apuestas de la Región de Murcia; el 331/2009, de 9 de octubre, por el que se crea y regula el Consejo Asesor Regional de las Organizaciones Profesionales Agrarias; el 334/2009, de 9 de octubre, por el que se regula el Consejo Asesor para la Calidad en la Edificación; el 338/2009, de 16 de octubre, por el que se atribuyen competencias en materia de seguridad de presas, embalses y balsas; y el 354/2009, de 30 de octubre, por el que se regula el Consejo Asesor del Voluntariado de la Región de Murcia. Además, cabe citar, la Orden de 1 de octubre de 2009, de la Consejería de Política Social, Mujer e Inmigración, por la que se crea el Observatorio de la Familia de la Región de Murcia.

Fuera de este terreno *ad intra* o administrativo, destacan el Decreto 32/2009, de 6 de marzo, por el que se establece el currículo correspondiente al Nivel Avanzado de las enseñanzas de idiomas de régimen especial en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; el Decreto 60/2009, de 17 de abril, por el que se regulan las materias de competencia de la Comunidad Autónoma en relación con los establecimientos relacionados con los medicamentos veterinarios y piensos medicamentosos en la Región de Murcia; y el Decreto 321/2009, de 2 de octubre, por el que se regula el Plan Regional de Vivienda para el cuatrienio 2009-2012.

Relaciones de colaboración y de conflicto

Convenios

La actividad convencional desarrollada por la Comunidad Autónoma de Murcia durante 2009 se ha mantenido, un año más, dentro de los niveles habituales: ningún convenio ha celebrado la Comunidad murciana con las demás Comunidades Autónomas y, por lo que respecta a los contraídos con el Estado, el dato más reseñable es la plena continuidad de la información recogida para este año con la de años precedentes, tanto por lo que hace al número de convenios como por lo que respecta a su contenido y aun a su entidad financiera; de hecho, muchos de los acuerdos suscritos son simple prórroga de otros que ya vienen funcionando desde atrás. Destaquemos, no obstante, entre los convenios celebrados por la Comunidad Autónoma este año, los firmados con el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino en materia de Programas de restauración hidrológico-forestal (BOE de 8-7-2009), de Protección del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (BOE de 27-10-2009) y de Desarrollo Sostenible en las zonas del Noroeste de la Comunidad (BOE de 25-12-2009). También los suscritos con el Ministerio de Ciencia e Innovación sobre puesta en marcha del Observatorio Oceanográfico Costero de la Región de Murcia (BOE de 23-3-2009), sobre proyectos de infraestructuras científicas cofinanciadas por el FEDER (BOE de 21-7-2009) y sobre la Plataforma de Investigación de Recursos Hídricos en Zonas de Escasez (BOE de 18-12-2009). En materia social, amén de otros acuerdos suscritos con los Ministerios de Cultura, de Educación, Política Social y Deporte y de Trabajo e Inmigración, la Comunidad Autónoma de Murcia ha celebrado un convenio con el Ministerio de Igualdad para garantizar a las mujeres víctimas de la violencia de género el derecho a la asistencia social integral (BOE de18-12-2009).

El conflicto del agua. Estatuto de Castilla-La Mancha versus *Proposición murciana de iniciativa autonómica en defensa del trasvase Tajo-Segura*

Por razones obvias, el principal conflicto que ha enfrentado durante este año a la Comunidad Autónoma de Murcia con otras Comunidades ha seguido teniendo como motivo el agua y se ha vuelto a centrar en su oposición a la propuesta de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha que desde 2008 se está tramitando en Cortes, algunas de cuyas previsiones (valga por todas su disposición transitoria primera, que pone el año 2015 como fecha de caducidad para el trasvase Tajo-Segura) perjudican gravemente los intereses de la Comunidad murciana.

Innecesario es decir que la tramitación parlamentaria del citado Proyecto ha terminado resultando extremadamente complicada. Se ha negociado a muy variados niveles: desde luego en la Comisión Constitucional del Congreso, pero también entre partidos y aun en el interior de la dirección nacional de cada partido, y por descontado entre territorios, sin olvidar la actividad desplegada en este terreno por el Estado a través del Ministerio de Medio Ambiente y de la Vicepresidenta primera. Y se han cruzado además en dicha negociación intereses muy difíciles de componer. De ahí que la misma haya padecido intermitencias cons-

tantes y que, a 31 de diciembre, no se sepa todavía cómo puede terminar ni cuándo vaya a hacerlo; todo hace pensar que el final de tales conversaciones está próximo, pero en ese mismo convencimiento ya se ha estado otras veces.

Por lo que respecta a la intervención de la Comunidad Autónoma de Murcia en dicho proceso, cabe recordar de la manera obligadamente sintética en que es preciso hacerlo aquí que las negociaciones sobre el futuro Estatuto de Castilla-La Mancha quedaron bloqueadas hacia los meses de enero y febrero de 2009 (lo que dejó paralizada su tramitación en la Comisión Constitucional del Congreso) y que en este bloqueo jugó un papel decisivo el veto de los Presidentes de las Comunidades valenciana y murciana –y aun de los líderes de sus respectivas oposiciones– a dicho texto, hecho valer con firmeza incluso ante la dirección nacional de sus propios partidos. Sólo bien avanzada la segunda mitad de este año se han comenzado a manejar propuestas con las que se persigue superar el mencionado bloqueo. Las mismas (ofertadas unas veces por el Presidente Barreda; nacidas otras veces de planteamientos más a la baja del Ministerio de Medio Ambiente, el cual ya ha avisado que no está por cerrar el trasvase ni por ver afectadas sus competencias sobre planificación hidrológica) irían en el sentido de: (i) retirar del texto estatutario la fecha de caducidad del trasvase Tajo-Segura, sustituyendo tal referencia por una cláusula que exprese el derecho de Castilla-La Mancha a ver garantizadas sus necesidades futuras; (ii) incluir a tal efecto la mención de una reserva de 6.000 hectómetros cúbicos, similar a la que se contiene en el Estatuto reformado de Aragón; (iii) aceptar que esa reserva se cubra con cargo a todas las cuencas de la Comunidad, lo que supone que no se haría pesar tan sólo sobre el Tajo sino que entrarían también a dotarla el Júcar, el Guadiana y el Guadalquivir; (iv) y trasladar además las referencias anteriores al Preámbulo del Estatuto, donde quedarían expresadas como aspiraciones de la Comunidad de Castilla-La Mancha carentes de valor vinculante para el Estado, cuyas competencias por tanto no padecerían merma alguna.

A tales planteamientos ya han contestado las Comunidades de Valencia y de Murcia argumentando: a) que el establecimiento de una reserva de 6.000 hectómetros equivale a la eliminación práctica del trasvase, con lo cual tan sólo es una propuesta distinta en la apariencia, b) que sería una ingenuidad aceptar que las menciones de los Preámbulos son inocuas y no van a ser esgrimidas después, c) y que la posición de tales Comunidades –inamovible en este tema– sigue consistiendo en no admitir ninguna mención estatutaria que pueda lesionar sus intereses, claramente apoyados en el derecho que ambas tienen a que sea el Estado quien resuelva sus expectativas hídricas sin condicionamientos que la Constitución no admite.

Como medida complementaria en defensa de tal posición, la Comunidad Autónoma de Murcia imaginó además hacia finales de diciembre de 2008 la posibilidad de anticiparse a la aprobación en Cortes del Estatuto de Castilla-La Mancha con el depósito en el Congreso de los Diputados de una Proposición de ley de iniciativa autonómica aprobada de forma conjunta por PP y PSOE en la Asamblea Regional y dirigida a introducir una modificación en la Ley 10/2001, reguladora del Plan Hidrológico Nacional, a fin de asegurar desde dicho texto la continuidad del trasvase Tajo-Segura o, al menos, de obligar a las Cortes a tener que

pronunciarse directa y frontalmente sobre este asunto. Esa posibilidad se ha confirmado durante 2009, bien que con las alteraciones, desentendimientos dentro del entendimiento y tortuosidades en el modo de actuar que indicamos a continuación, todos los cuales ilustran perfectamente lo difícil que resulta conseguir que las distintas fuerzas políticas mantengan en este tema una posición desprendida de los interesados movimientos de partido.

Yendo a los hechos, el texto de la referida Proposición de Ley de iniciativa autonómica quedó efectivamente consensuado entre el Partido Popular y el Partido Socialista de la Región de Murcia hacia la mitad de enero de 2009. Debía ser depositado, pues, por ambas formaciones en la Asamblea Regional; sin embargo el 4 de febrero el portavoz del Grupo Parlamentario socialista formalizó ante la Mesa de la Cámara este texto común como una iniciativa unilateral de dicho Grupo, aduciendo para ello los perjuicios que acarrearía el dilatar la presentación de dicho documento ante el Congreso y su desacuerdo con la estrategia del PP, partidario de atemperar el momento de esa presentación al cariz que fueran tomando las negociaciones del Estatuto castellano-manchego a fin de no interferirlas de manera imprudente o innecesaria. El texto de la citada Proposición apareció publicado, pues, en el Boletín Oficial de la Asamblea Regional núm. 59, de 10 de febrero, como iniciativa respaldada tan sólo por el Grupo socialista bajo el título «*Iniciativa legislativa ante el Congreso de los Diputados núm. 1, sobre Proposición de Ley de modificación de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, en relación con el Acueducto Tajo-Segura*». Su contenido consta de una exposición de motivos, tres artículos y tres disposiciones adicionales. En ellos, además de establecer la obligación del Ministerio de Medio Ambiente de trasladar ciertos informes anuales a las Cortes sobre volumen y destino de los caudales trasvasados (art. 3) y de indicar la necesidad de tener en cuenta las exigencias contenidas en la Directiva Marco del Agua (art. 2.), (i) se modifica expresamente la disposición adicional tercera, párrafo 2, de la Ley 10/2001 para que diga que «*...el volumen de agua trasvasable, con arreglo a la legislación vigente, desde la cabecera del Tajo al Segura se destinará, en todo momento, a la cobertura de las necesidades hídricas de la cuenca del Segura para el sostenimiento económico y social de las comunidades autónomas receptoras del mismo*» (art. 1), (ii) se redacta de nuevo el párrafo 3 de esa disposición para establecer que «*...las comunidades autónomas receptoras y los usuarios de las aguas trasvasadas tendrán participación, con voz y voto, en los órganos colegiados de la Confederación Hidrográfica del Tajo y en la Comisión Central de Explotación del Acueducto del Tajo-Segura*» (también art. 1), (iii) se indica que en el plazo máximo de seis meses deberá procederse al otorgamiento definitivo de las concesiones correspondientes al título ostentado por los usuarios del trasvase, y que cualquier modificación legal que afecte sus derechos «*deberá contemplar la responsabilidad patrimonial incurrida, previendo la preceptiva indemnización económica*» (disposición adicional primera), y (iv) se reconoce la posibilidad de «*...celebrar contratos de cesión de derechos de agua entre usuarios de las cuencas del Tajo, Guadiana, Júcar y Segura, empleando la infraestructura de trasporte del acueducto...*» (disposición adicional segunda).

El curso posterior de esta iniciativa, tras su depósito por el Grupo socialista, ha venido marcado por la decisión del Grupo popular de utilizar los tiempos par-

lamentarios como estrategia de respuesta a la mencionada apropiación por parte del Grupo depositante de un texto que era común. A tal fin ha utilizado su mayoría para aplazar hasta seis veces el plazo de presentación de enmiendas a dicha iniciativa, consiguiendo así llegar hasta finales de diciembre de este año sin que su texto se discuta (vid. Boletines Oficiales de la Asamblea núms. 61, 64, 73, 76, 81 y 90: aplazamientos a 31 de marzo, a 21 de mayo, a 21 de junio, a otros 30 días hábiles, a 2 de noviembre, a 22 de diciembre...), y logrando con ello, de paso, su objetivo de ralentizar el momento de la tramitación de esta proposición para adecuarlo a las mudables circunstancias de la negociación del Estatuto castellano-manchego, comportamiento frente al que el PSOE ha intentado reaccionar con el anuncio –luego no cumplido– de la presentación de un recurso de amparo ante el TC.

Dentro ya de los últimos días de 2009, el Presidente Valcárcel, en declaraciones hechas el 21 de diciembre, ha manifestado que su Gobierno considera llegado el momento de activar el curso parlamentario de la citada proposición de ley en defensa del trasvase Tajo-Segura y que, en consecuencia, daba instrucciones al portavoz del Grupo popular en la Asamblea para que su pusiera en contacto con los portavoces de los otros dos Grupos a fin de no dilatar más allá de las primeras semanas de enero el debate y votación de su texto que, aprobado de forma unánime por todos los miembros del Parlamento murciano, debería ser traslado urgentemente a la Mesa del Congreso como Proposición de Ley de iniciativa autonómica. No obstante, sin que debamos extendernos más aquí en informaciones que corresponden al informe del año que viene, el 11 de enero de 2010 el portavoz del Grupo popular ha presentado en la Asamblea, de manera sorpresiva y contra toda previsión, no una propuesta de impulso de la Proposición existente sino una nueva y distinta iniciativa respaldada en principio tan sólo por su Grupo. En ella se modifica el planteamiento de la iniciativa anterior no solo en pequeñas cuestiones de fondo sino –sobre todo– en su planteamiento formal ya que lo que ahora se somete a la aprobación de la Asamblea Regional es un Proyecto de Ley de iniciativa autonómica respecto del cual se solicita su envío al Gobierno de la Nación (no ya a la Mesa del Congreso) para que sea el Gobierno de Rodríguez Zapatero quien inste del Congreso de los Diputados su tramitación por la vía de urgencia. Según lo manifestado por el Grupo popular, se opta por esta fórmula porque, en su criterio, es la única que permite acortar los tiempos de tramitación de la citada iniciativa; en el sentir del Grupo socialistas es más bien una jugada orientada a desgastar al Partido socialista si se produce –como no es nada impensable– la actitud elusiva de Zapatero respecto de dicha propuesta.

Conflictividad jurisdiccional

I. Un año más no se ha registrado actividad procesal alguna de la Comunidad Autónoma murciana en la defensa de sus intereses ante el TC. Ni Murcia ha planteado recurso de inconstitucionalidad o conflicto de competencia contra el Estado o contra otra Comunidad Autónoma ni éstos han interpuesto ninguna demanda contra ella. Tampoco los distintos recursos de inconstitucionalidad que penden ante el TC y en los que la Comunidad Autónoma de Murcia es parte (Gobierno central contra Ley del Suelo murciana, en 2001; Murcia contra Real

Decreto-ley 2/2004 y contra Ley 11/2005, ambos referidos a sendas modificaciones del PHN; Murcia contra Estatuto de Autonomía de Cataluña, en 2006) han tenido movimiento. Por lo demás, el recordatorio por parte de esta Comunidad al TC del largo tiempo de pendencia que ya acumula alguno de tales recursos ha tenido por inevitable contestación el simple recuerdo de que dicha situación no es insólita y de que muchos otros procesos –no sólo los relativos a la Comunidad Autónoma de Murcia– padecen retrasos similares.

II. Mayor actividad ha existido ante la jurisdicción ordinaria. No cabe decir que tal actividad haya tenido tampoco aquí una especial relevancia, pero sí es cierto que ha afectado a cuestiones competenciales y a conflictos de intereses que, teniendo por parte a esta Comunidad, merecen algún comentario.

Desde luego, la justicia ordinaria ha tenido que seguir pronunciándose en aquellos litigios que –casi de una manera ritual– vienen planteando las Comunidades Autónomas afectadas cada vez que el Gobierno central acuerda un desembalse de aguas del Tajo al Segura.

Así ha debido de hacerlo la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS en su sentencia de 19 de enero de 2009 por la que ha resuelto el recurso interpuesto en su día por la Comunidad Autónoma de Murcia contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de septiembre de 2005 que aprobó un trasvase de 39 hectómetros cúbicos para el abastecimiento de la población durante el trimestre octubre-diciembre. En el criterio de la Comunidad murciana, dicho acuerdo desconoció, por una parte, el daño injustificado que se estaba haciendo con tal decisión al regadío de esta Comunidad en un gravísimo momento de sequía toda vez que el citado desembalse se acordaba tan solo para abastecimiento pero no para riego, y por otro lado el «derecho adquirido» que los regadíos de la Cuenca del Segura tienen a dicho trasvase cuando las existencias en los embalses de Entrepeñas y Buendía superen los 240 hectómetros cúbicos, situación que en ese momento se daba al estar tales existencias en 329 hectómetros. No ha sido sin embargo éste el criterio del TS cuya sentencia desestima la demanda de la Comunidad Autónoma de Murcia por considerar, entre otras razones: a) que la legislación vigente en la materia (Ley 21/1971, de Aprovechamiento conjunto Tajo-Segura; Ley 52/1980, sobre explotación del acueducto Tajo-Segura; Real Decreto 2530/1985; y Plan Hidrológico del Tajo) «*no establece un derecho adquirido al trasvase para riego, ni menos aún al trasvase de un caudal determinado para esa concreta finalidad; lo que tales disposiciones establecen son determinados criterios de prioridad así como los umbrales mínimos de agua embalsada por debajo de los cuales no puede haber trasvase; pero la regulación contenida en esas normas no ordena el trasvase de manera directa ni genera por sí misma derecho alguno, pues corresponde a la Comisión Central de Explotación –o, cuando concurran circunstancias hidrológicas excepcionales, como en el caso presente, al Consejo de Ministros– adoptar la decisión que proceda...*»; b) y que tampoco cabe alegar la lesividad del Acuerdo que se cuestiona en base al argumento de que con el mismo «*hayan quedado desatendidas por entero las necesidades de los regantes pues aunque en ese Acuerdo de 30 de septiembre de 2005 no se autoriza el trasvase de caudales para riego, tampoco se excluye*», como prueba el hecho de que semanas más tarde el Consejo de Ministros aprobara un nuevo desembalse para dicho fin.

Muy en conexión con la resolución anterior, la Sala de lo Contencioso-Ad-

ministrativo del TS ha debido dictar también, tres meses después, su sentencia de 2 de abril de 2009 por la que desestima la demanda presentada esta vez por la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha contra el posterior desembalse para riego aprobado por el Gobierno mediante Acuerdo de 21 de octubre de 2005, siendo parte demandada en esta ocasión la Administración General del Estado y codemandadas la Comunidad Autónoma de Murcia y el Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura. La referida decisión aduce en su respaldo que el único motivo de impugnación alegado por la Comunidad castellano-manchega (inexistencia de la previa propuesta de la Comisión Central de Explotación que el Real Decreto 2530/1985 hace preceptiva para que el Consejo de Ministros pueda adoptar tal acuerdo) carece de entidad; en el sentir del TS, el propio art. 1 del citado Real Decreto incluye, como excepción a dicha regla general, la posibilidad de prescindir de la propuesta de la Comisión Central cuando –como en el caso presente– existan «*circunstancias hidrológicas excepcionales*»; amén de ello, en este caso cabe presumir que tal propuesta previa sí ha existido toda vez que el Acuerdo del Consejo de Ministros ahora impugnado se ha producido dentro del mismo procedimiento administrativo que dio lugar, veinte días antes, al desembalse anterior para abastecimiento de las poblaciones, lo que permite considerar que la propuesta entonces elevada por la Comisión cubre perfectamente ambos desembalses entre los que existe una unidad de decisión difícil de ignorar.

También dentro de este año se ha resuelto, por sentencia de 17 de septiembre, el recurso que la Comunidad Autónoma de Murcia interpuso en su momento ante la Audiencia Nacional contra la Resolución del Ministerio de Economía y Hacienda de 23 de septiembre de 2008 en la que éste denegaba a aquélla la concesión de un anticipo de tesorería solicitado por la misma con apoyo en lo dispuesto por el Real Decreto-ley 12/2005, el cual prevé la concesión de tal tipo de anticipos sobre la liquidación definitiva de los impuestos cedidos y del Fondo de suficiencia, siempre que se den determinadas circunstancias. La Audiencia Nacional falla ahora contra la demanda de la Comunidad Autónoma murciana por considerar que, entre esas circunstancias, está el que los importes recaudados en el momento de la solicitud no sean inferiores a los previstos, calculados siempre sobre las cantidades de ejercicios precedentes, ya que en el caso de que se confirmara esa tendencia a una recaudación menor ello comprometería la posterior reintegración de las cantidades anticipadas; la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia –estima la sentencia– no ha podido probar que dicho impedimento aducido por el Estado no existe, y en consecuencia, no cabe dar satisfacción a su *petitum*.

Ello aparte, el 7 de septiembre de 2009 la Comunidad Autónoma de Murcia se ha personado en el recurso que la Generalitat de Valencia tiene planteado ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS contra el Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, por el que se fija el ámbito territorial de la demarcaciones hidrográficas. En síntesis, la demanda que abre el mencionado recurso considera que el art. 2.3 del citado Real Decreto, cuyo texto excluye del ámbito de la Demarcación del Júcar a «*las cuencas intracomunitarias de la Comunidad Valenciana, así como a las aguas de transición a ellas asociadas*», contradice tanto al art. 2.15 de la Directiva marco europea sobre actuación de los Estados miembros en política de aguas (el cual, al fijar el concepto de «demarcación hidrográfica», marca como designio fundamental suyo el logro de la «*unidad a efectos de gestión*»

de las cuencas y aguas subterráneas y costeras que la forman) como al art. 14 de la Ley de Aguas cuyos principios rectores –unidad de cuenca, unidad de gestión– son inalcanzables si se escinden artificialmente las cuencas intracomunitarias de las intercomunitarias en una misma demarcación, con grave detrimento de la eficacia que debería asegurar su tratamiento conjunto.

En fin, el 21 de octubre de 2009 la Comunidad murciana ha interpuesto recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso del TS contra el Real Decreto 1162/2009, de 10 de julio, por el que se modifica el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, aprobado por Real Decreto 2393/2004. Aunque en este momento se está todavía pendiente de que la Comunidad Autónoma de Murcia formalice su demanda, parece que el grueso argumental de la misma podría apuntar a la posibilidad de que la adaptación a las previsiones de los nuevos Estatutos de Autonomía en materia de autorización inicial de residencia y trabajo que el Real Decreto declara perseguir en su propia exposición de motivos lesione determinadas competencias tanto del Estado (puesto que entiende como legítima competencia autonómica de ejecución de la legislación laboral del Estado lo que, en realidad, termina afectando a extranjería y autorización para residir en España, cuestiones respecto de las que sólo el Estado es competente) como de las demás Comunidades Autónomas (dado que la decisión de las Comunidades así habilitadas podría imponerse a otras Comunidades –para ser más exactos, a la totalidad del territorio nacional– en detrimento del derecho de estas últimas a que las decisiones que afectan a residencia de extranjeros y a unidad del mercado de trabajo sólo le vengan impuestas, como corresponde, desde el Estado y no desde otra Comunidad Autónoma).

Composición de la Cámara por Grupos Parlamentarios

Total diputados: 45

Composición por Grupos entre el 1-I-2009 y el 31-XII-2009:

Grupo Parlamentario Popular: 28

Grupo Parlamentario Socialista: 15

Grupo Parlamentario Mixto (un diputado de IU, más un diputado expulsado en su día del Grupo popular): 2

Estructura del gobierno

Entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2009:

Presidente: Ramón Luís Valcárcel Siso (PP)

Número de Consejerías: 9

Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas: María Pedro Reverte García

Consejería de Economía y Hacienda: Inmaculada García Martínez

Consejería de Agricultura y Agua: Antonio Cerdá Cerdá

Consejería de Política Social, Mujer e Inmigración: Joaquín Bascuñana García

Consejería de Sanidad y Consumo: Ángeles Palacios Sánchez

Consejería de Obras Públicas, y Ordenación del Territorio: José Ballesta Germán

Consejería de Educación, Formación y Empleo: Constantino Sotoca Carrascosa

Consejería de Cultura y Turismo: Pedro Alberto Cruz Sánchez

Consejería de Universidades, Empresa e Investigación: Salvador Marín Hernández

Tipo de Gobierno

Mayoritario

Partido y número de parlamentarios que le apoyan: PP, 28 diputados

Composición del Gobierno: Homogéneo (PP)

Cambios en el Gobierno

No ha habido

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

No ha habido

Mociones de reprobación

No ha habido

Debates y resoluciones más importantes

Comparecencia del Presidente del Consejo de Gobierno para informar sobre la situación económica actual. Debate posterior. *(Diario de Sesiones del Pleno, núm. 38; sesión de 28 de enero de 2009).*

Debate sobre el Plan Regional de Prevención de Riesgos Laborales. Comparecencia del Consejero de Educación, Formación y Empleo. *(Diario de Sesiones del Pleno, núm. 43; sesión de 11 de marzo de 2009).*

Debate sobre la situación relativa a la gripe por el virus AH1N1 en la Región. Comparecencia de la Consejera de Sanidad y Consumo. *(Diario de Sesiones del Pleno, núm. 47; sesión de 29 de abril de 2009).*

Debate general sobre la actuación política del Consejo de Gobierno. Se trata del llamado *Debate sobre el estado de la Región* a cuya celebración obliga el art. 170.1 del Reglamento de la Cámara. Como consecuencia del mismo fueron presentadas distintas propuestas de resolución, de algunas de las cuales damos cuenta más adelante. *(Diario de Sesiones del Pleno, núm. 51; sesión de 15 y 16 de junio de 2009).*

Debate sobre el nuevo sistema de financiación autonómica y postura defendida por el Gobierno regional en el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Comparecencia de la Consejera de Economía y Hacienda. *(Diario de Sesiones del Pleno, núm. 52; sesión de 28 de julio de 2009).*

Sesión informativa a solicitud de la Consejera de Sanidad y Consumo sobre acuerdos adoptados en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional

de Salud relativos a la pandemia de gripe A. *(Diario de Sesiones del Pleno, núm. 53; sesión de 16 de septiembre de 2009).*

Debate sobre el Plan de Vivienda 2009-2012 en la Región de Murcia. Comparecencia del Consejero de Obras Públicas y Ordenación del Territorio. *(Diario de Sesiones del Pleno, núm. 57; sesión de 28 de octubre de 2009).*

Moción de 25 de febrero de 2009, por la que la Asamblea Regional acuerda constituir una comisión especial sobre financiación autonómica. *(BOARM. núm. 62, de 3 de marzo de 2009).*

Moción de 11 de marzo de 2009, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno para que se elabore el marco jurídico adecuado que permita el desarrollo ordenado del sector minero regional. *(BOARM. núm. 64, de 25 de marzo de 2009).*

Moción de 25 de marzo de 2009, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a que elabore un proyecto de ley de mediación familiar de la Región de Murcia. *(BOARM. núm. 65, de 31 de marzo de 2009).*

Moción de 1 de abril de 2009, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a que, dentro de las disponibilidades presupuestarias, adopte determinadas medidas para lo prevención de la siniestralidad laboral en la Región. *(BOARM. núm. 67, de 22 de abril de 2009.)*

Resoluciones de la Comisión especial de empleo aprobadas por el Pleno de la Cámara en sesión celebrada el 22 de abril de 2009 (se trata de un paquete de 21 Resoluciones de distinto alcance sobre la materia objeto de la citada Comisión). *(BOARM, núm. 69, de 28 de abril de 2009).*

Moción de 6 de mayo de 2009, sobre solicitud por el Consejo de Gobierno al Gobierno de la nación de financiación de programas para la prevención y detección de la explotación laboral de menores en la Región. *(BOARM. núm. 71, de 13 de mayo de 2009).*

Moción de 6 de mayo de 2009, sobre mantenimiento del Servicio Marítimo de Vigilancia Aduanera en la Comunidad de la Región de Murcia. *(BOARM. núm. 71, de 13 de mayo de 2009).*

Moción de 6 de mayo de 2009, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a que establezca una recomendación a la Administración autonómica y entes del sector público para que se suprima la exigencia de fianza provisional en los contratos de obras. *(BOARM. núm. 71, de 13 de mayo de 2009).*

Moción de 13 de mayo de 2009, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a que a su vez inste al Gobierno de la Nación para que se adelante la implantación del sistema integrado de vigilancia exterior en la Región de Murcia. *(BOARM. núm. 74, de 26 de mayo de 2009).*

Moción de 20 de mayo de 2009, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a que ponga en marcha un programa específico de atención a las personas afectadas por enfermedades raras. *(BOARM. núm. 74, de 26 de mayo de 2009).*

Moción de 20 de mayo de 2009, por la que la Asamblea Regional insta al

Consejo de Gobierno a que a su vez inste del Gobierno de la Nación la adopción urgente de medidas de apoyo a los trabajadores autónomos y a las pequeñas y medianas empresas. *(BOARM. núm. 74, de 26 de mayo de 2009).*

Resolución de 16 de junio de 2009, resultado del Debate sobre el estado de la Región, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a continuar en sus esfuerzos de apoyo a los trabajadores de ZINCSA y priorización de actuaciones en materia de protección social. *(BOARM. núm. 78, de 24 de junio de 2009).*

Resolución de 16 de junio de 2009, resultado del Debate sobre el estado de la Región, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a que impulse un frente común para defender unidos los intereses de Murcia en materia de agua, de infraestructuras y de financiación autonómica. *(BOARM. núm. 78, de 24 de junio de 2009).*

Resolución de 16 de junio de 2009, resultado del Debate sobre el estado de la Región, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a que a su vez inste al Gobierno de la Nación al mantenimiento del trasvase Tajo-Segura sin ningún compromiso de futuro sobre su caducidad ni ampliación alguna de la reserva estratégica. *(BOARM. núm. 78, de 24 de junio de 2009).*

Resolución de 16 de junio de 2009, resultado del Debate sobre el estado de la Región, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a que a su vez inste al Gobierno de la Nación a la elaboración de un nuevo Plan Hidrológico Nacional que contemple la interconexión entre cuencas excedentarias y deficitarias. *(BOARM. núm. 78, de 24 de junio de 2009).*

Resolución de 16 de junio de 2009, resultado del Debate sobre el estado de la Región, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a que a su vez inste al Gobierno de la Nación a que reconozca a la Región de Murcia el déficit de financiación producido por la no actualización de la población, junto con el déficit por infraestructuras. *(BOARM. núm. 78, de 24 de junio de 2009).*

Resolución de 16 de junio de 2009, resultado del Debate sobre el estado de la Región, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a que a su vez inste al Gobierno de la Nación para que agilice la puesta en marcha de los estudios y proyectos necesarios para desarrollar el corredor ferroviario de alta velocidad 300/350 y tráfico exclusivo de pasajeros Murcia-Madrid por Cieza. *(BOARM. núm. 78, de 24 de junio de 2009).*

Resolución de 16 de junio de 2009, resultado del Debate sobre el estado de la Región, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a que apoye sin fisura alguna la iniciativa de la Plataforma de Iniciativa legislativa Popular para la recogida de las 500.000 firmas en apoyo de la continuidad del Acueducto Tajo-Segura. *(BOARM. núm. 78, de 24 de junio de 2009).* Idéntico objeto es reiterado en Moción de 16 de septiembre (Vid. *BOARM. Núm. 81, de 23 de septiembre de 2009*).

Moción de 30 de junio de 2009, por la que la Asamblea Regional acuerda que se elabore un documento en el que se recojan las principales demandas de la Región como forma de dar cumplimiento a la Resolución de 16 de junio, arriba citada,

sobre creación de un frente común en la defensa de tales intereses. *(BOARM. núm. 81, de 23 de septiembre de 2009).*

Moción de 16 de septiembre de 2009, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a que inste del Gobierno de la Nación la adopción de medidas urgentes de apoyo a la empresa familiar. *(BOARM. núm. 81, de 23 de septiembre de 2009).*

Moción de 16 de septiembre de 2009, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a que inste del Gobierno de la Nación que adopte medidas para mejorar la financiación local mediante la recuperación para las Corporaciones locales del IVA generado en la contratación de las obras del Fondo Estatal de Inversión Local. *(BOARM. núm. 81, de 23 de septiembre de 2009).*

Resoluciones aprobadas por la Comisión especial sobre Financiación Autonómica en su sesión de 30 de junio (incluye un paquete de veinte Resoluciones sobre el objeto indicado. *(BOARM. núm. 81, de 23 de septiembre de 2009).*

Moción de 21 de octubre de 2009, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a que, a su vez, inste al Gobierno de la Nación para que rebaje el IVA al 4% en determinados productos. *(BOARM. núm. 86, de 26 de octubre de 2009).*

Reformas del reglamento parlamentario

No ha habido

Por Acuerdo de la Mesa de la Cámara de 10 de diciembre de 2009 se ha aprobado el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Grupo Parlamentario Mixto.

Normas interpretativas y supletorias del reglamento

Resolución de la Presidencia de la Asamblea Regional, de 10 de febrero de 2009, interpretativa del Reglamento por la que se integra la regulación contenida en el art. 13,3 de dicha norma sobre información solicitada por los diputados regionales.

Resolución de la Presidencia de la Asamblea Regional, de 10 de diciembre de 2009, por la que se desarrolla el art. 38 del Reglamento estableciendo criterios sobre asignaciones económicas a los grupos parlamentarios.

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

Durante este año, la Asamblea Regional ha aprobado la Ley 9/2009, de 23 de noviembre, de modificación de la Ley 6/2008, de 20 de noviembre, del Defensor del Pueblo de la Región de Murcia, cuyo texto afecta a catorce artículos de ésta. Por

Acuerdo de la Mesa de la Asamblea Regional, de 10 de diciembre, se ha adoptado asimismo el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo de la Región de Murcia previsto por el art. 48 de su Ley reguladora.

Por lo que respecta a su actividad, el Defensor del Pueblo ha recibido durante el año 2009 un total de 627 quejas, de las cuales 400 fueron admitidas a trámite, 153 fueron inadmitidas y 74 se remitieron a otros Defensores. De las 400 quejas admitidas a trámite, el Defensor del Pueblo de la Región de Murcia, ha emitido un total de 50 resoluciones, de las cuales 16 han sido aceptadas por la Administración afectada, 5 aceptadas parcialmente y 6 rechazadas. En cuanto a las áreas temáticas tratadas en tales Resoluciones, destacan las relacionadas con el Medio Ambiente, la Ley de Dependencia, el Urbanismo y el Empleo Público.

El Consejo Consultivo de la Región de Murcia ha emitido 225 dictámenes a lo largo del presente año: 5 de ellos versan sobre anteproyectos de ley, 0 sobre proyectos de decretos legislativos, 21 sobre proyectos de reglamento, 15 sobre resolución de contratos administrativos y 163 sobre reclamaciones que se formulan ante la Administración Regional en concepto de responsabilidad patrimonial y sobre otras cuestiones de la actividad administrativa objeto de su competencia.

NAVARRA

Martín Mª Razquin Lizarraga

Aspectos generales

El año 2009 se caracteriza por ser un año de estabilidad, a pesar de la crisis del Gobierno de Navarra acaecida en el mes de septiembre de 2009. Este año ha sido en gran parte una continuidad de lo que venía ocurriendo el año anterior, aunque con la inesperada ruptura del Gobierno de coalición por el cese de los dos Consejeros de CDN. Dentro del continuismo sigue, por un lado, la conflictividad entre UPN y PPN, por otro, el PSN se convierte en el apoyo parlamentario del Gobierno lo que se muestra en todos los proyectos parlamentarios y singularmente en la aprobación de los Presupuestos Generales de Navarra y, también, del Ayuntamiento de Pamplona y, asimismo, el Gobierno de Navarra y UPN muestran una actitud de gran colaboración con el Gobierno de España y con el PSOE en las Cortes Generales. También se han celebrado las elecciones al Parlamento Europeo. Asimismo se ha iniciado un proceso de negociación para una reforma limitada del Amejoramiento del Fuero. En el plano político se ha producido el cambio en la presidencia de UPN, puesto que su anterior presidente y presidente del Gobierno de Navarra Sr. Sanz ha sido sustituido por la Alcaldesa de Pamplona Sra. Barcina, que pasa ahora a ser la nueva líder del partido mayoritario de Navarra.

La crisis del Gobierno de Navarra

El Gobierno de Navarra ha sido un Gobierno de coalición entre los partidos políticos de UPN y CDN. Bien es verdad que su situación en esta Legislatura ha cambiado sobremanera respecto de la anterior legislatura por la pérdida de la mayoría absoluta. Su actual minoría parlamentaria precisa del concurso de otras fuerzas políticas como es, principalmente, el PSN. Incluso la colaboración entre el Gobierno de Navarra y el PSN y los acuerdos a nivel estatal entre PSOE y UPN evidenciaban un Gobierno de Navarra en coalición en la que el peso de CDN se había debilitado, a pesar de contar con el mismo número de carteras (dos) que en la anterior Legislatura.

La crisis ha tenido su origen en la posición respecto de la modificación de la Ley Foral del Vascuence, promovida en el Parlamento mediante una proposición de ley foral de IU. Frente a la posición contraria de UPN, CDN anunció en un primer momento su posición favorable a dicha proposición. El Presidente Sr. Sanz exigió a CDN una rectificación, entendiendo que en otro caso se producía una ruptura del pacto del gobierno de coalición. Lo más que obtuvo fue que CDN

pasase de su voto favorable a la abstención, lo que no fue aceptado por UPN. La consecuencia fue inmediata y consistió en el cese fulminante de los dos Consejeros de CDN, y su sustitución por otros dos Consejeros del Gobierno de UPN que simultanean sus carteras con las nuevas que se les encomiendan. En concreto el Consejero Sr. Catalán aúna la cartera de Relaciones Institucionales con la de Educación (antes de CDN) y la Consejera Sra. Salanueva añade a su cartera de Administración Local la de Vivienda y Ordenación del Territorio (antes de CDN).

Por tanto, el Gobierno de Navarra es ahora monocolor y está formado por el Presidente y diez Consejeros, aunque se mantiene el mismo número de Departamentos que antes. Esto significa que se ha reducido el número de Consejeros pero no la estructura administrativa de cada Departamento que sigue siendo la anterior. Llama también la atención que el cambio de Consejeros ha supuesto mínimos cambios en el personal político y directivo de los Departamentos, dado que incluso se han mantenido algunos Directores Generales y Directores Gerentes de Organismos Autónomos.

Las relaciones con el Gobierno de España y con el partido que lo sustenta, el PSOE

Un elemento determinante de la situación política de Navarra es el nuevo marco de relaciones con el Gobierno de España y con el PSOE. Ya el año pasado destacaba este cambio de posición política que se ha acentuado este año 2009.

El Gobierno de Navarra ha mantenido una actitud de gran colaboración con el Gobierno del Estado. Fruto de ello ha el apoyo a medidas o propuestas del Gobierno estatal o, cuando menos, un apartamiento de la línea mantenida por las Comunidades Autónomas gobernadas por Presidentes del PP. Basta a tal efecto citar por ejemplo la posición del Presidente Sanz en la Conferencia de Presidentes que tuvo lugar en el Senado. Pero también esta labor de colaboración ha tenido sus frutos en la resolución del asunto conflictivo durante tanto tiempo como es el del inicio de las obras del tren de alta velocidad en Navarra, cuestión en la que parece tener su importancia la presencia del nuevo Ministro de Fomento Sr. Blanco. Así el Presidente Sr. Sanz y el Ministro Sr. Blanco firmaron, en un acto solemne celebrado en Pamplona el día 16 de mayo de 2009, el protocolo para el inicio de las obras del tren de alta velocidad en Navarra. Asimismo hay que destacar las numerosas visitas de miembros del Gobierno del Estado a Navarra en las que se ha evidenciado el nuevo marco de colaboración entre ambos Gobiernos estatal y foral.

Esta colaboración institucional ha trascendido al ámbito parlamentario en las Cortes Generales, donde UPN ha apoyado al Gobierno del Estado en varios temas trascendentes y, sobre todo, ha marcado distancias respecto del PP, evidenciando una separación nítida con este último. Ello ha permitido negar una soledad del Gobierno estatal en el Parlamento y en contrapartida mostrar una posición aislada del PP en su actitud de oposición parlamentaria. A tal respecto basta citar dos ejemplos relevantes: por un lado, el apoyo del diputado de UPN Sr. Salvador al proyecto de Ley Orgánica de financiación autonómica (donde su voto fue decisivo para lograr la mayoría absoluta) así como el voto favorable a la Ley de Presupuestos Generales del Estado, donde de su actitud de colaboración se han

logrado importantes contrapartidas económicas para la Comunidad Foral. Basta ver la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010 y comprobar las distintas partidas (especialmente en las disposiciones adicionales) relativas a Navarra, entre las que cabe destacar la inclusión en la Disposición Adicional 65ª de una petición considerada esencial por el Gobierno de Navarra cual es la firma del Convenio para la construcción y financiación del tren de alta velocidad en Navarra.

La situación política de Navarra

La situación política de Navarra durante la primera parte de 2009 ha sido absolutamente continuista de la ya narrada para el año precedente. El momento crucial de cambio de dicha situación ha sido la crisis de Gobierno acaecida a finales de septiembre de 2009, con la salida de los miembros de CDN del Gobierno de Navarra y la formación de un gobierno monocolor de UPN. En cualquier caso, el peso político se ha centrado en los dos grandes partidos, por un lado UPN y por otro PSN, cuya colaboración ha conseguido la aprobación de los proyectos más importantes del Gobierno de Navarra, y finalmente de los presupuestos generales de Navarra y del Ayuntamiento de Pamplona.

La salida del Gobierno de Navarra por parte del CDN le ha colocado en una delicada situación política toda vez que sólo cuenta con dos parlamentarios forales, cifra exigua y, además, en ningún caso determinante para la aprobación de iniciativas parlamentarias. No hay que olvidar que entre UPN y PSN suman 34 parlamentarios sobre un total de 50. Así pues se ha producido un cambio en el centro de gravedad de la situación política navarra, donde ahora lo importante y determinante es la existencia o no de acuerdo entre UPN y PSN.

La posición de NABAI ha sido similar a la del año precedente, aunque se observa un cierto retroceso o estancamiento, motivado tanto por el cambio de Gobierno de Navarra, como también por la propia situación interna de la coalición electoral y de los partidos que la conforman. En este sentido es preciso resaltar la importante crisis de EA, así como también el cambio político operado en la Comunidad Autónoma Vasca con la entrada en el Gobierno vasco del PSE y la salida de las fuerzas nacionalistas. Cabe asimismo estimar la aparición dentro de la coalición de un partido con más fuerza, que es Aralar encabezado por el parlamentario foral Sr. Zabaleta. La posición parlamentaria de NABAI viene mediatizada porque UPN no cuenta con esta fuerza en su política de pactos y también porque precisa del voto favorable del PSN para la aprobación de sus iniciativas. Sin embargo, en las Cortes Generales ha apoyado al Gobierno en aspectos clave como la financiación autonómica y los presupuestos generales del Estado, obteniendo asimismo algunas contrapartidas a favor de Navarra. Al contrario de lo que ocurre en el Estado, en Navarra la relación entre NABAI y PSN es más bien de enfrentamiento, y así el PSN ha roto el pacto de gobierno existente entre ambas fuerzas políticas en varios municipios navarros.

La realización por el Parlamento de Navarra de una encuesta sobre previsiones electorales, denominada «navarrómetro», viene a ofrecer datos interesantes, como es la división de escaños entre UPN (17) y PPN (5) y la desaparición de

CDN como fuerza parlamentaria, manteniéndose en su actual posición tanto NABAI y PSN como IU.

El PP sigue como fuerza extraparlamentaria sin representación en el Parlamento de Navarra con todo el déficit político que ello comporta, aunque animado por las perspectivas electorales que le augura el «navarrómetro». Se observa un recrudecimiento en su enfrentamiento con el Gobierno de Navarra, el Presidente Sr. Sanz, y con UPN. Este enfrentamiento viene motivado por el apoyo del Gobierno de Navarra y de UPN hacia el Gobierno estatal y el PSOE en Madrid, pero también por la colaboración entre UPN y PSN. El enfrentamiento puede verse en los continuos cruces de acusaciones verbales entre el nuevo presidente del PPN Sr. Cervera y el Presidente del Gobierno Sr. Sanz.

Por otro lado, el cambio político del Gobierno vasco ha propiciado una nueva relación entre éste y el Gobierno de Navarra. Así ya en julio de este año 2009 se ha producido una primera reunión entre el Sr. López y el Sr. Sanz, fruto de la cual se han vislumbrado acuerdos en diferentes áreas y sobre todo se ha distendido la tensa relación anterior con el Gobierno vasco presidido por el Sr. Ibarretxe. Paralelamente también se celebran reuniones con posteriores acuerdos con las otras Comunidades limítrofes de Aragón y La Rioja.

La reforma del Amejoramiento del Fuero

Se ha iniciado el procedimiento de reforma del Amejoramiento del Fuero. Así durante 2009 se ha celebrado la primera reunión entre las Comisiones negociadoras del Estado y de la Comunidad Foral de Navarra. La reforma es muy limitada, y no sigue en absoluto la senda de las últimas modificaciones de los Estatutos de Autonomía.

Ya desde el primer momento el Gobierno de Navarra señaló que la reforma se debía limitar a aquellos aspectos deficitarios existentes en el Amejoramiento del Fuero, aspectos concretos que no inciden en los grandes debates de las recientes reformas estatutarias como el carácter nacional o los aspectos competenciales.

Por tanto la reforma se reduce a los ocho aspectos muy limitados que se contienen en la resolución 19ª aprobada con motivo del debate del estado de la Comunidad Foral: nueva legislatura en caso de disolución anticipada del Parlamento, nueva delimitación de los períodos de sesiones, inclusión de referencias al Defensor del Pueblo y al Consejo de Navarra, delimitación de las competencias de la Cámara de Comptos, modificar el lenguaje referido a la «condición femenina», eliminar figuras ya desaparecidas como los corredores de comercio y los Agentes de Cambio y Bolsa, dar relevancia al Fiscal Superior de Justicia de Navarra, y completar la participación de Navarra en las instituciones europeas.

Las elecciones europeas de 7 de junio de 2009

Las elecciones europeas del 7 de junio de 2009 tienen una lectura muy especial. La razón principal se encuentra en que la principal fuerza política de la

Comunidad Foral, UPN, no se presentó a las mismas, tras su ruptura con el PP. Asimismo CDN tampoco se presentó a ellas. Por tanto, el enfrentamiento electoral se centró en adivinar a qué partido iban a dar su voto los votantes de UPN, a quienes los dirigentes de su partido dieron libertad de voto, aunque con una sugerencia velada de voto a favor del PP.

El resultado de estas elecciones es el siguiente. En primer lugar se coloca el PP que vence pero con menos votos que en anteriores ocasiones cuando iba junto con UPN (37,9%), en segundo lugar el PSOE que mantiene anteriores cotas electorales (31,29%), seguidamente Iniciativa Internacionalista que consigue un relevante tercer lugar (11,46%) y, en cuarto lugar la coalición en la que se insertan Aralar y EA que tiene poco tirón (6,98%), sobre todo a raíz de la escisión sufrida por éste último partido. Ya a más distancia quedaron UPyD con el 2,19% y EAJ-PNV con el 1,80%.

Por tanto, de estos resultados es difícil hacer lecturas que sirvan para las elecciones forales, principalmente, por lo que se ha dicho, a causa de la no participación electoral de UPN.

La crisis económica general

La crisis económica general cobra mayor peso, fundamentalmente con el incremento del desempleo y el cierre de negocios y empresas. Sin embargo, la desaceleración económica y sus consecuencias son en Navarra inferiores a las cifras de otras Comunidades Autónomas y del conjunto del Estado. El Gobierno de Navarra hace frente a la crisis a través de diversos programas de inversión, así como de diferentes proyectos de concesión de subvenciones para reactivar el consumo (compra de vehículos, electrodomésticos, ordenadores, reforma de viviendas, etc.). Incluso la Ley Foral 6/2009 ha pretendido mejorar la situación del sector inmobiliario mediante la agilización de la actuación urbanística y la reducción de costes urbanísticos. Junto a ello se pretende la realización de importantes obras públicas entre las que destaca el tren de alta velocidad. Así también se introduce la figura de las «inversiones de interés foral» (Ley Foral 15/2009) y la Ley Foral de Presupuestos para 2010 y su Ley Foral tributaria de acompañamiento continúan en la línea de reducción de impuestos a pequeñas empresas, aplazamientos de pago de deudas tributarias, mejora de la exención de reinversión, así como de inversiones del Plan Navarra 2012.

Por otra parte el Gobierno de Navarra ha emprendido medidas de contención del gasto público. Por un lado por Acuerdo de 14 de septiembre de 2009 se fijan los criterios para la realización de determinados gastos durante 2009. Y asimismo con fecha 21 de septiembre de 2009 se adopta la restricción de jefaturas dentro de la Administración foral, habiéndose acordado la supresión del diez por ciento de las jefaturas existentes. En esta línea cabe inscribir la cobertura de las vacantes como miembros del Gobierno de los Consejeros de CDN que han sido sustituidos por otros miembros del Gobierno, sin entrada de nuevos miembros en el Gobierno.

Los partidos políticos: situación política y renovación de cargos directivos

En este año 2009 se han producido importantes renovaciones en los partidos políticos navarros. La más importante en el partido que sustenta al Gobierno, donde el Presidente Miguel Sanz anunció que no iba a repetir su cargo de Presidente de UPN. Y así en el Congreso del partido de 19 de abril de 2009 la Alcaldesa de Pamplona Dª Yolanda Barcina fue elegida Presidenta de UPN con un altísimo porcentaje como candidata única apoyada por el anterior Presidente Sr. Sanz. Así pues la nueva líder del partido será la candidata a la presidencia del Gobierno de Navarra en las próximas elecciones forales de 2011. En este tiempo hasta la próxima cita electoral se produce una cierta bicefalia en UPN por cuanto que el Presidente del Gobierno actual ya no es el Presidente del partido, sino que lo es la Alcaldesa de la capital. De ahí el intento (o realidad) de buscar diferentes sensibilidades políticas dentro de UPN, por ejemplo, en relación con el PP (y PPN) o con la colaboración con el PSOE (y PSN).

Aralar ha celebrado su IV Congreso en septiembre de 2009 en Pamplona, siendo reelegido como Coordinador General el Sr. Zabaleta.

También el PPN ha celebrado finalmente su congreso con la elección del Diputado Sr. Cervera como Presidente del PPN, tras un incidente que no admitió, por falta de avales, la presentación de otra candidatura alternativa encabezada por una afiliada, que ha impugnado judicialmente su no admisión.

La amenaza terrorista de ETA

En este año 2009 no se han producido atentados de ETA en Navarra. A pesar de ello, las instituciones de Navarra y las fuerzas políticas mayoritarias no han dejado de estar en todo momento en una posición de rechazo de sus actividades y también de sus mensajes políticos. No hay que olvidar la continua labor policial y judicial contra ETA y su entorno, con repercusiones también en Navarra. En el debate del estado de la Comunidad Foral se aprobaron dos resoluciones de condena a ETA (resoluciones 20ª y 68ª).

El PSN ha presentado una Proposición de ley foral, ya tomada en consideración y ahora en tramitación, de reparación y reconocimiento de las víctimas de ETA.

Por otra parte, la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 30 de junio de 2009 desestimatoria del recurso contra la Ley de Partidos Políticos interpuesto por Batasuna ha supuesto un nuevo varapalo a la organización terrorista.

Las relaciones con la Comunidad Autónoma Vasca

El cambio de gobierno en la Comunidad Autónoma Vasca con el nombramiento del socialista Sr. López como Lehendakari ha supuesto un cambio radical en las relaciones de Navarra con la Comunidad Autónoma Vasca. Un primer paso de importante trascendencia mediática ha sido la visita del Lehendakari a Navarra (el 3 de julio) y la firma de un protocolo de colaboración entre el Presi-

dente Sr. Sanz y el Lehendakari Sr. López. Todo ello evidencia una distensión en las relaciones, que deberá fructificar en el futuro en la celebración de convenios en aquellas materias de interés común, entre las que se inscriben la política lingüística, las infraestructuras, en especial, el tren de alta velocidad y la difusión de EITB en Navarra.

La reforma de las Cajas de Ahorro: Caja Navarra

Dentro de la reforma del sector financiero, es necesario referirse a Caja Navarra. Por un lado, de su singularidad se deriva en el inicio de reforma de sus Estatutos, una tendencia a su «despolitización», es decir, a que sus órganos de gobierno y dirección estén nutridos por expertos y profesionales y no por dirigentes políticos. Por otro, dentro de la exigencia del Banco de España de unión de entidades financieras, Caja Navarra está promoviendo un sistema específico de unión con Caja Canarias, al que parece que se van a unir otras Cajas de Ahorros. Dicho proyecto se denomina Banca Cívica. De momento esta unión de Cajas de Ahorro se califica de «fusión virtual», dado que aunque se crean órganos comunes, incluso se habla de un banco común, se mantienen las estructuras actualmente existentes.

Actividad legislativa

En 2009 se han aprobado 17 leyes forales, es decir, cinco leyes forales menos que el año anterior. Este número de leyes forales sigue siendo elevado, pero no debe conducir a error por cuanto que en la mayoría de los casos la producción legislativa se concentra en leyes autorizatorias, leyes de modificación de otras leyes forales o leyes de contenido específico, siendo muy reducido el número de leyes que podría calificarse como de relevancia.

De nuevo se ha dejado sentir la minoría parlamentaria del Gobierno que ha permitido la aprobación de diversas proposiciones de ley foral, aunque una de las más destacadas, la Ley Foral del Vascuence sigue aun en su tramitación parlamentaria, habiendo sido la proposición de ley foral cuya votación dio origen a la crisis de Gobierno y a la salida del mismo de CDN. Así de las 17 leyes forales aprobadas, seis de ellas lo han sido a iniciativa parlamentaria por la presentación de las correspondientes proposiciones de ley foral.

Las leyes destacadas de este período son la Ley Foral 12/2009 sobre personas transexuales, la Ley Foral 6/2009 sobre urbanismo y vivienda, la Ley Foral 15/2009 de simplificación administrativa y la Ley Foral 16/2009 de presupuestos generales de Navarra para 2010. En estas leyes importantes se vislumbra el acuerdo entre el Gobierno de Navarra y el PSN, puesto que la posición de este partido condiciona la aprobación de los proyectos remitidos por el Gobierno al Parlamento o la posición del PSN de apoyo a la iniciativa legislativa de NABAI como ocurrió en la Ley Foral 12/2009.

Desde una perspectiva material, también en 2009 las leyes sobre las materias económicas, financieras y tributarias son las más abundantes y también las más

relevantes. En primer término, cabe referirse a la Ley Foral 16/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para 2010 que es fruto del pacto presupuestario entre UPN (Gobierno de Navarra) y PSN y que tiene evidente conexión con los pactos realizados entre UPN y PSOE en las Cortes Generales. La admisión de enmiendas de UPN a los Presupuestos Generales del Estado llevó a su voto favorable a la ley estatal, y en similar sentido la admisión de enmiendas presentadas por PSN dio lugar a la aprobación de la Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra. Dentro de este marco se inserta asimismo la Ley Foral 17/2009, de 23 de diciembre, de medidas tributarias donde de nuevo se observa el pacto entre UPN y PSN, puesto que se incorporan importantes aspectos contenidos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado (renta del ahorro, por ejemplo). En tercer lugar, la Ley Foral 8/2009, de 18 de junio, crea la Corporación Pública Empresarial de Navarra, en definitiva da naturaleza jurídica única al holding de empresas públicas de la Administración Foral.

Seguidamente en este mismo epígrafe se encuentran una serie de leyes menores que se limitan a modificar aspectos muy concretos de leyes forales anteriores. El caso más llamativo es el de las leyes forales destinadas a modificar el art. 103 de la Ley Foral de Patrimonio de Navarra sobre el concepto de sociedades públicas, puesto que se produjo una primera modificación mediante la Ley Foral 9/2009, de 18 de junio y al poco tiempo ésta quedó modificada a su vez por la Ley Foral 14/2009, de 9 de diciembre, ésta última también a iniciativa parlamentaria. La Ley Foral de Contratos Públicos ha sido modificada en dos ocasiones en aspectos también muy concretos: la Ley Foral 1/2009, de 19 de diciembre, fruto de una proposición de ley foral de NABAI, modifica el art. 51 en relación con los criterios de adjudicación de los contratos a fin de introducir los criterios sociales y ambientales y la Ley Foral 13/2009, de 9 de diciembre, fruto de una proposición de ley foral del PSN, modifica el art. 9 para reservar un porcentaje de los contratos públicos a las entidades de carácter social. Así también a iniciativa del Grupo Parlamentario del PSN se aprueba la Ley Foral 7/2009, de 5 de junio, para poner en ejecución una recomendación del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral en relación con la asignación tributaria del 0,7% para otros fines de interés social. Asimismo cabe incluir en este apartado la Ley Foral 11/2009, de 30 de octubre, también de iniciativa del PSN, en la que se regula el sistema de ayudas y subvenciones y bonificaciones fiscales por daños causados por inundaciones, u otras catástrofes naturales. De menor relieve es la Ley Foral 3/2009, de 8 de abril, por la que se aprueban las cuentas generales de Navarra de 2007.

Dentro de este epígrafe económico cabe incluir al menos por parte de su contenido, la Ley Foral 15/2009, de 9 de diciembre, que constituye el primer paso en la adaptación de la Directiva de servicios, y por tanto se halla en la línea de las leyes estatales que siguen idéntico objetivo. Se persigue la simplificación administrativa, mediante la reducción de cargas administrativas, la utilización de medios electrónicos, la revisión de los procedimientos administrativos y asimismo la sustitución de la autorización administrativa por la declaración responsable y la comunicación previa.

A continuación de este capítulo económico, es preciso resaltar la Ley Foral 12/2009, de 19 de noviembre, sobre los derechos de las personas transexuales que

se deriva de una proposición de NABAI. Se trata de una Ley Foral innovadora, que dentro de los límites competenciales de Navarra, pretende activar las políticas públicas tanto para frenar e impedir la discriminación de estas personas como para favorecer su inserción social. Es una ley que va dirigida no sólo a este colectivo sino al conjunto de la sociedad, a fin de que todos respetemos la decisión que cualquier persona pueda realizar sobre su opción sexual.

También tiene un especial relieve la Ley Foral 6/2009, de 5 de junio sobre urbanismo y vivienda, en la que se pretende hacer frente a la desaceleración y crisis del sector inmobiliario. Para ello se hace uso de estas técnicas principales: la agilización de las actuaciones urbanísticas, la reducción de cargas urbanísticas para los promotores, el incremento de aprovechamiento urbanístico, y la aprobación de nuevos tipos de vivienda protegida, facilitando el paso de vivienda libre que no puede ser vendida a vivienda protegida.

En desarrollo o como complemento de la Ley Foral de Patrimonio Cultural aparece una nueva regulación legal, la Ley Foral 10/2009, de 2 de julio, sobre los Museos. Ésta se mueve en las líneas generales de la legislación autonómica sobre museos, estableciendo un sistema de museos.

El resto de leyes forales tiene escasa relevancia. Así la Ley Foral 4/2009, de 30 de abril, se limita a crear un nuevo Colegio Profesional, en este caso, el Colegio Oficial de Educadoras y Educadores Sociales de Navarra. La Ley Foral 5/ 2009, de 5 de junio, derivada de una proposición de NABAI, modifica un precepto de la Ley de Policías de Navarra en relación con la estatura de los aspirantes. Y, finalmente, la Ley Foral 2/2009, de 20 de marzo, concede la autorización para la desafectación de un terreno comunal de gran extensión de un municipio navarro.

Decretos Forales Legislativos de armonización tributaria

A lo largo del año 2008 se han publicado tres Decretos Forales de armonización tributaria: Decreto Foral legislativo de armonización tributaria 1/2009, de 12 de enero sobre impuestos especiales; Decreto Foral legislativo de armonización tributaria 2/2009, de 23 de noviembre, también sobre Impuestos Especiales; y Decreto Foral legislativo de armonización tributaria 3/2009, de 23 de noviembre, sobre el IVA.

Actividad reglamentaria

De nuevo en 2009 la mayor parte de los reglamentos forales tienen como objeto la organización administrativa y de personal. Conviene en todo caso destacar, primero, los reglamentos más relevantes para después referirse de forma muy sumaria a los reglamentos organizativos.

El reglamento más importante es en materia de servicios sociales. Es el Decreto Foral 7/2009, de 19 de enero (BON núm. 21, de 18 de febrero de 2009), por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley Foral 15/2005, de 5

de diciembre, de promoción, atención y protección a la infancia y a la adolescencia. Se trata de una regulación de una cierta extensión que pretende detallar diversos aspectos de índole administrativa pero también desarrolla la materia de las situaciones de riesgo y del acogimiento familiar.

En segundo lugar, cabe colocar el Decreto Foral 55/2009, de 15 de junio (BON núm. 81, de 3 de julio) que regula el conocimiento del vascuence en la plantilla orgánica de la Administración Foral y de sus organismos autónomos (no para las entidades locales) y deroga los arts. 21 y 23 del Decreto Foral 29/2003, de 10 de febrero, por el que se regula el uso del vascuence en las Administraciones Públicas de Navarra.

Se han aprobado dos normas reglamentarias en relación con el personal docente de la Universidad Pública de Navarra:

A) Decreto Foral 36/2009, de 20 de abril, por el que se regula el régimen del personal docente e investigador contratado de la Universidad Pública de Navarra (BON núm. 57, de 11 de mayo de 2009).

B) Decreto Foral 37/2009, de 20 de abril, por el que se regula la asignación de retribuciones adicionales ligadas a méritos individuales del personal docente e investigador funcionario con dedicación a tiempo completo de la universidad Pública de Navarra (BON núm. 57, de 11 de mayo de 2009).

En materia de turismo, se ha aprobado el Decreto Foral 24/2009, de 27 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación de los Campamentos de Turismo en la Comunidad Foral de Navarra (BON núm. 61, de 20 de mayo de 2009).

En el ámbito local, más bien de las Haciendas Locales, se ha dictado el Decreto Foral 5/2009, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 16/2008, de 24 de octubre, del Plan de Inversiones Locales para el período 2009-2012 (BON núm. 21, de 18 de febrero de 2009).

Por medio del Decreto Foral 25/2009, de 30 de marzo, se han adaptado los umbrales comunitarios en los contratos públicos (BON núm. 49, de 24 de abril de 2009).

Asimismo se han modificado diversos reglamentos de impuestos: a) mediante el Decreto Foral 1/2009, de 12 de enero, se ha modificado el reglamento del IVA (BON núm. 8, de 19 de enero), b) mediante el Decreto Foral 66/2009, de 28 de septiembre, se ha modificado el reglamento del IRPF (BON núm. 109, de 4 de septiembre); y c) finalmente, el Decreto Foral 69/2009, de 28 de septiembre, modifica el reglamento del Impuesto de Sociedades (BON núm. 127, de 14 de octubre).

Como se ha indicado al comienzo, la mayor parte de los reglamentos aprobados durante 2009 son normas de organización administrativa. Así cabe resaltar las siguientes:

– Decreto Foral 126/2008, de 22 de diciembre (BON de 14 de enero de 2009) que modifica la estructura orgánica del Departamento de Salud.

– Decreto Foral 130/2008, de 29 de diciembre (BON de 14 de enero de 2009): modifica la estructura orgánica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior.

– Decreto Foral 12/2009, de 16 de febrero (BON de 6 de marzo de 2009): modifica los Estatutos de la Agencia Navarra de Emergencias.

– Decreto Foral 21/2009, de 9 de marzo (BON de 27 de abril): modifica la estructura orgánica del Departamento de Educación.

– Decreto Foral 32/2009, de 6 de abril (BON de 27 de abril): modifica la estructura orgánica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior.

–Decreto Foral 50/2009, de 4 de mayo: modifica la estructura orgánica del Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte (BON núm. 64, de 25 de mayo).

– Decreto Foral 63/2009, de 10 de agosto (BON de 28 de agosto): crea el Consejo Navarro de Inmigración.

– Decreto Foral 64/2009, de 10 de agosto (BON de 2 de septiembre): modifica la estructura orgánica del Departamento de Relaciones Institucionales y Portavoz y la Oficina de Inmigración.

– Decreto Foral 67/2009, de 24 de agosto (BON de 4 de septiembre): modifica los Estatutos del Euskarabidea-Instituto Navarro del Vascuence.

– Decreto Foral 71/2009, de 5 de octubre (BON de 7 de octubre): modifica los Estatutos del INAP.

– Decreto Foral 72/2009, de 5 de octubre (BON de 7 de octubre): atribuye al Director General de Función Pública el ejercicio de las funciones de Director Gerente del INAP.

Asimismo mediante Acuerdo del Gobierno de Navarra de 14 de septiembre de 2009 (BON núm. 124, de 7 de octubre) se crea la Corporación Pública Empresarial de Navarra S.L.U. Y mediante Acuerdo del Gobierno de Navarra de 28 de septiembre de 2009 (BON núm. 125, de 9 de octubre) se crea la Comisión para la Coordinación de la Seguridad y Calidad Alimentarias. También por Acuerdo de 31 de agosto de 2009 (BON núm. 113, de 14 de septiembre) se aprueba el Reglamento de Régimen Interior de la Cámara de Comercio e Industria de Navarra.

El Decreto Foral 58/2009, de 2 de julio (BON núm. 82, de 4 de julio) ha aprobado la regulación del Boletín Oficial de Navarra, en especial, su nueva configuración de forma telemática que es ahora la única forma de publicación.

En materia de personal mediante el Decreto Foral 11/2009, de 9 de febrero (BON núm. 24, de 25 de febrero de 2009) se ha aprobado el Reglamento de Vacaciones, Licencias y permisos del personal de las Administraciones Públicas de Navarra. Asimismo el Decreto Foral 68/2009, de 28 de septiembre (BON núm. 127, de 14 de octubre) regula la contratación en régimen administrativo en las Administraciones Públicas de Navarra.

Para el personal Diplomado Sanitario, se aprueba el desarrollo y aplicación del complemento de carrera profesional mediante el Decreto Foral 54/2009, de 8 de junio (BON núm. 81, de 3 de julio).

Conflictividad y colaboración

El año 2009 ha sido, de nuevo, un período de colaboración con el Estado frente al que se han mantenido diversas exigencias, pero sin que haya existido ningún tipo de confrontación importante. La principal exigencia por parte de Navarra ha sido la construcción del TAV en Navarra, que ha dado lugar tanto a la firma de un protocolo de colaboración entre el Estado y Navarra firmado el día 16 de mayo de 2009, como a la inclusión en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010 de una disposición adicional tendente a la firma del Convenio de inicio de las obras. Navarra ha apoyado al Gobierno central en aspectos importantes separándose de la dinámica de las Comunidades gobernadas por el PP, como ha podido verse en la aceptación de determinadas políticas estatales como también en la Conferencia de Presidentes.

Durante el año 2009 únicamente se ha celebrado un convenio de colaboración con el Estado, en concreto, el Convenio Marco entre el Ministerio de Defensa y la Comunidad Foral para la realización de actividades culturales, formativas y sociales.

No se ha producido ninguna reunión de la Junta de Transferencias, aunque el Vicepresidente del Gobierno de la Nación Sr. Chaves ha visitado Navarra el día 1 de julio para dialogar sobre la reforma del Amejoramiento y sobre las transferencias pendientes. No obstante en el debate del estado de la Comunidad Foral se reitera la reclamación de las transferencias pendientes, singularmente la de tráfico.

Asimismo, con la presencia en Pamplona del Ministro Sr. Pérez Rubalcaba se ha constituido la Junta de Seguridad (día 30 de junio).

Por el TC se ha emitido la Sentencia 130/2009, de 1 de junio, por la que anula el apartado 1 de la disposición adicional primera, de la Ley Foral 11/2004, de 29 de octubre, que actualiza el régimen local de Navarra, en lo que hace referencia al proceso de selección de Secretarios de las entidades locales de Navarra. Asimismo en materia de recursos de amparo cabe citar la Sentencia 92/2009, de 20 de abril, por la que se estima el recurso sobre ejecución de sentencia sobre provisión de puesto de trabajo en el Servicio Navarro de Salud y la Sentencia 39/2009, de 9 de febrero, por la que se rechaza el amparo interpuesto sobre sanción por el Colegio de Abogados a una Letrada por falta de respeto en un pleito de separación matrimonial.

En cuanto a las sentencias de los Tribunales, cabe destacar en primer término varias sentencias del TS: sentencia 20 de enero de 2009 por el que se confirma la inadmisión del recurso interpuesto por el Grupo Parlamentario Aralar contra el acuerdo del Gobierno de Navarra de aprobación de los Estatutos de Caja Navarra; sentencia de 26 de mayo de 2009 sobre interpretación del Convenio Económico efectuada por la Junta Arbitral en cuanto a la expresión «territorio de régimen común»; sentencias de 27 de abril de 2009 y de 30 de septiembre de 2009 sobre la apertura de un centro comercial en Barañain, donde se entiende aprobada la modificación urbanística del PGOU por silencio administrativo positivo; sentencia de 9 de julio de 2009, en recurso interpuesto por la Federación Navarra de Municipios y Concejos en relación con las tasas por publicaciones en el Boletín Oficial de Navarra en la que se acepta su legitimación para recurrir actos y acuerdos del

Gobierno de Navarra; sentencia de 21 de octubre de 2009 por la que se anula el Decreto Foral 166/2000, de 25 abril, que acordó la extinción del Concejo de Saldise, perteneciente al municipio del Valle de Ollo; sentencias de 19 de mayo y de 7 y 14 de julio de 2009 por la que se ratifica la anulación de determinados preceptos del Decreto Foral 29/2003, de 10 de febrero, por el que se regula el uso del vascuence en las Administraciones Públicas de Navarra; y sentencia de 10 de febrero de 2009 por la que se confirma la anulación de la Resolución del Director General de Enseñanzas Escolares y Profesionales del Departamento de Educación, sobre desarrollo del Proyecto Atlante, plan de mejora para los cursos 2005/2007 en los centros públicos y concertados de Educación Infantil y Primaria.

De las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Navarra cabe resaltar la de 11 de junio de 2009 por la que se declara conforme a derecho el acuerdo municipal del Ayuntamiento de Bera sobre su denominación única en euskera, anulando en consecuencia el acuerdo del Gobierno de Navarra contrario al acuerdo municipal citado.

Finalmente, cabe referirse a las relaciones con la Comunidad Autónoma Vasca donde se ha abierto un nuevo marco, tanto por la presencia en Pamplona del Lehendakari Sr. López como por la firma de un protocolo de colaboración entre Navarra y la Comunidad Autónoma Vasca.

Asimismo se han firmado diversos convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas limítrofes de Aragón y La Rioja.

Actividad institucional

La actividad institucional del año 2009 ha tenido como acontecimiento determinante la salida del Gobierno de los consejeros del CDN y la configuración a partir de 1 de octubre de 2009 de un Gobierno monocolor de UPN. A partir de este momento se ha acentuado la colaboración entre UPN y PSN, tanto en Navarra como a nivel estatal. En cualquier caso cabe hablar de un año de gran estabilidad institucional, puesto que el Gobierno de Navarra, con la colaboración del PSN, ha visto aprobados todos aquellos proyectos de relevancia así como los presupuestos generales de Navarra para 2010. Bien es verdad que la posición minoritaria del Gobierno en el Parlamento ha provocado la aprobación de diversas proposiciones de ley foral así como de un gran número de mociones.

El único punto conflictivo que se mantiene abierto es el de la modificación de la Ley Foral del vascuence, puesto que la Proposición de ley foral presentada por IU ha sido tomada en consideración, con el voto en contra de UPN y la abstención de CDN, y se encuentra ahora en tramitación parlamentaria.

Los días 15 y 16 de octubre de 2009 se celebró el debate de la Comunidad Foral. Se aprobaron nada menos que 86 resoluciones sobre las más diversas materias, siendo además algunas repetidas, y en la mayoría de ellas se plasmó de nuevo el pacto entre UPN y PSN. Del conjunto de resolución aprobadas cabe citar como materias más destacadas: la lucha contra la crisis económica y el desempleo, la reforma del Amejoramiento, la condena de ETA, el apoyo a la Universidad Pública de Navarra, la pluralidad de Navarra, las políticas sociales y de

igualdad, las infraestructuras, la educación, la práctica de la interrupción voluntaria del embarazo, etc.

La posición minoritaria del Gobierno provoca el reforzamiento del papel del Parlamento de Navarra, con una gran actividad centrada no sólo en la función legislativa (se han aprobado 17 leyes forales) sino también en las de control e impulso político. En el control hay que mencionar el número de preguntas y, sobre todo, de comparecencias de miembros del Gobierno para informar a la Cámara. En el impulso político el gran número de mociones aprobadas.

También en sede parlamentaria se han creado o vienen actuando varias ponencias de estudio de diversas cuestiones: de adecuación de las vías públicas al uso de la bicicleta, de reorganización de la administración local, sobre equipos de atención integral a víctimas de violencia de género, sobre la implantación del grado de medicina en la Universidad Pública de Navarra, de revisión de las funciones del Defensor del Pueblo o sobre el destino de la casilla del IRPF denominada «otros fines de interés social».

Por el Gobierno de Navarra se ha iniciado el procedimiento de reforma del Amejoramiento del Fuero y se han reunido por vez primera las Comisiones negociadoras, de ambos Gobiernos estatal y foral, puesto que en Navarra sólo el Gobierno tiene iniciativa de reforma, quedando el Parlamento, en esta fase fuera de la negociación. La reforma será limitada y tendrá como marco la resolución parlamentaria aprobada con motivo del debate del estado de la Comunidad Foral.

Dentro de los planes, en este momento, se encuentra en tramitación el Plan Estratégico de la Sanidad Pública de Navarra.

En relación con la Cámara de Comptos se ha producido el fin del mandato de su actual Presidente Sr. Muñoz Garde, que no opta a su reelección, estando prevista la elección de nuevo Presidente para el mes de febrero de 2010. En cuanto a los informes de la Cámara de Comptos cabe destacar los tres siguientes: a) sobre convenios urbanísticos entre particulares y los Ayuntamientos de la Comarca de Pamplona 2005-2008; b) sobre el proyecto «Circuito de Velocidad de los Arcos»; y c) sobre el Contrato para la prestación de asistencia sanitaria por la Universidad de Navarra a determinados colectivos de usuarios del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.

El Consejo de Navarra ha realizado un total de 49 dictámenes, todos ellos dentro del ejercicio de sus funciones ordinarias, pudiendo ser destacado el Dictamen 25/2009, de 8 de junio, sobre adecuación al ordenamiento jurídico de la proposición de Ley Foral de no discriminación por motivos de identidad de género y de reconocimiento de los derechos de las personas transexuales, en el que se analizan diversos aspectos competenciales.

Finalmente, el Parlamento de Navarra ha aprobado la propuesta de nombramiento de tres miembros del Consejo de Administración de la Corporación Pública Empresarial de Navarra S.L.U.

Composición del Parlamento de Navarra por Grupos Parlamentarios y Agrupaciones Parlamentarias

Total Parlamentarios: 50

Grupo Parlamentario de Unión del Pueblo Navarro: 22

Grupo Parlamentario de Nafarroa Bai: 12

Grupo Parlamentario Socialista: 12

Agrupación Parlamentaria de Convergencia de Demócratas de Navarra: 2

Agrupación Parlamentaria de Izquierda Unida de Navarra-Nafarroako Ezker Batua: 2

Estructura del Gobierno (hasta el 30 de septiembre de 2009)

Presidente: Miguel Sanz Sesma

Vicepresidente 1°: Javier Caballero Martínez

Vicepresidente 2°: Alvaro Miranda Simavilla

Número de Departamentos: 12

Departamento de Presidencia, Justicia e Interior: Javier Caballero Martínez.

Departamento de Economía y Hacienda: Alvaro Miranda Simavilla.

Departamento de Relaciones Institucionales y Portavoz del Gobierno: Alberto Catalán Higueras.

Departamento de Administración Local: Amelia Salanueva Murguialday.

Departamento de Educación: Carlos Pérez-Nievas López de Goicoechea.

Departamento de Salud: María Kutz Peironcely.

Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente: Begoña Sanzberro Iturriria.

Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte: María Isabel García Malo.

Departamento de Cultura y Turismo-Institución Príncipe de Viana: Juan Ramón Corpas Mauleón.

Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones: Laura Alba Cuadrado.

Departamento de Vivienda y Ordenación del Territorio: José Carlos Esparza Sáez.

Departamento de Innovación, Empresa y Empleo: José María Roig Aldasoro.

Estructura del Gobierno (desde el 1 de octubre de 2009)

Presidente: Miguel Sanz Sesma

Vicepresidente 1º: Javier Caballero Martínez

Vicepresidente 2º: Alvaro Miranda Simavilla

Número de Departamentos: 12

Departamento de Presidencia, Justicia e Interior: Javier Caballero Martínez.

Departamento de Economía y Hacienda: Alvaro Miranda Simavilla.

Departamento de Relaciones Institucionales y Portavoz del Gobierno: Alberto Catalán Higueras.

Departamento de Administración Local: Amelia Salanueva Murguialday.

Departamento de Educación: Alberto Catalán Higueras.

Departamento de Salud: María Kutz Peironcely.

Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente: Begoña Sanzberro Iturriria.

Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte: María Isabel García Malo.

Departamento de Cultura y Turismo-Institución Príncipe de Viana: Juan Ramón Corpas Mauleón.

Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones: Laura Alba Cuadrado.

Departamento de Vivienda y Ordenación del Territorio: Amelia Salanueva Murguialday.

Departamento de Innovación, Empresa y Empleo: José María Roig Aldasoro.

Tipo de Gobierno (hasta el 30 de septiembre de 2009)

Por apoyo parlamentario: Sin mayoría (24 escaños sobre 50)

Partidos y número de Parlamentarios que le apoyan: UPN (22) y CDN (2)

Composición del Gobierno: De coalición (UPN y CDN)

Tipo de Gobierno (desde el 1 de octubre de 2009)

Por apoyo parlamentario: Sin mayoría (22 escaños sobre 50)

Partidos y número de Parlamentarios que le apoyan: Gobierno monocolor apoyado solamente por los parlamentarios de UPN (22).

Cambios en el Gobierno

Se ha producido el cese de los Consejeros del CDN y su sustitución por dos Consejeros de UPN, que ya ostentaban otras carteras en el Gobierno (BON núm. 121, de 1 de octubre de 2009).

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

No se han producido

Mociones de reprobación

No se aprobó la moción de reprobación del Consejero de Cultura y Turismo-Institución Príncipe de Viana Sr. Corpas, dadas las disculpas presentadas por éste en el Parlamento, lo que originó la abstención del PSN ante la iniciativa de NABAI.

Debates y resoluciones más importantes

El debate más importante fue el del estado de la Comunidad Foral, que se produjo los días 15 y 16 de octubre de 2009. Las resoluciones fruto de este debate pueden verse en el BOPN núm. 102 de 14 de noviembre de 2009.

Reformas del Reglamento del Parlamento de Navarra

Ninguna

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

Normas reguladoras del procedimiento de control del principio de subsidiariedad en los proyectos normativos de la Unión Europea, aprobadas por Resolución de la Presidencia de 9 de noviembre de 2009 (BOPN núm. 112, de 10 de noviembre de 2009).

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

Cámara de Comptos de Navarra

De los numerosos informes que ha emitido cabe destacar los siguientes:

Sobre convenios urbanísticos entre particulares y los Ayuntamientos de la Comarca de Pamplona 2005-2008.

Sobre el proyecto «Circuito de Velocidad de los Arcos».

Sobre la Universidad Pública de Navarra, ejercicios 2006-2007.

Contrato para la prestación de asistencia sanitaria por la Universidad de Navarra a determinados colectivos de usuarios del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.

Retribuciones del personal contratado para reducción de las listas de espera, 2008.

Sobre diversas contrataciones de obras del Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones.

Sobre el sector público local de Navarra 2006.

Sobre los Ayuntamientos más importantes de Navarra: Pamplona, Tudela, Tafalla, Sangüesa, Estella, Barañain, Huarte, Villava, Corella, etc.

Consejo de Navarra

Ha emitido un total de 49 dictámenes. Cabe resaltar por su interés especial los siguientes:

Dictamen 25/2009, de 8 de junio, sobre adecuación al ordenamiento jurídico de la proposición de Ley Foral de no discriminación por motivos de identidad de género y de reconocimiento de los derechos de las personas transexuales.

Dictamen 24/2009, de 28 de junio, sobre adecuación al ordenamiento jurídico de la proposición de Ley Foral por la que se amplían las funciones del Defensor del Pueblo de Navarra como Defensor del Menor.

Dictamen 26/2009, de 28 de junio, sobre la proposición de Ley Foral por la que se amplían las funciones del Defensor del Pueblo de Navarra como Defensor del Menor.

Defensor del Pueblo

En primer lugar, su informe anual referido al año 2008 puede verse publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra núm. 37, de 4 de mayo de 2009. También ha realizado diversos informes especiales entre los que cabe destacar:

Sobre la publicidad exterior de bebidas alcohólicas y sus efectos negativos en los menores de edad.

Sobre la normativa reguladora del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos.

Sobre la cartera de servicios del sistema sanitario público de Navarra.

Sobre sus competencias en relación con la inmigración.

Sobre el bilingüismo y la situación de los derechos lingüísticos de los ciudadanos.

PAÍS VASCO

José Manuel Castells

Aspectos político-institucionales

El año 2009, como señalaría gráficamente un medio, «ha sido un discurrir apresurado de acontecimientos»; o por decirlo de otra manera, en el País Vasco muy poco ha seguido siendo igual que antes. Todo empezó con el Decreto 1/2009, de 2 de enero, en el que el Lehendakari Ibarretxe disolvía el Parlamento vasco y se convocaba elecciones para el 1 de marzo. Apertura de un proceso electoral, que desembocaría en dicha fecha, no pudiendo presentarse, por su previa declaración de ilegalidad, las listas electorales de la izquierda radical abertzale.

El resultado (véase el correspondiente Acuerdo de la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de 18 de marzo) dio el triunfo al PNV con 399.600 votos (30 Diputados), seguido del PSE-EE, 318.112 votos (25 diputados) y del PP, 146.148 votos (13 diputados. La diferencia de 5 escaños entre PNV y PSE quedaba compensada por los 13 escaños del PP, puesto que era un secreto a voces la confluencia de los dos partidos cara a la Presidencia del Gobierno.

Efectivamente, el pacto PSE-PP se materializaría con prontitud, apoyándose en un texto que por su transcendencia en niveles de gobierno, se reproducirá íntegro en otro epígrafe.

El 7 de mayo el Real Decreto 810/2009 de la Jefatura del Estado nombraba Presidente del Gobierno vasco a Don Francisco Javier (Patxi) López Alvarez, quien tomará posesión en la misma fecha en la solemne ceremonia celebrada en la Casa de Juntas de Gernika. El acto sería novedoso en diversos aspectos (presencia de los jefes de los tres ejércitos y de la Guardia Civil) y la alocución del Presidente también significaría determinados cambios en el formulario habitual, como por ejemplo la sustitución del «pueblo vasco» por la referencia a la «ciudadanía vasca», jurando sobre el Estatuto de 1999.

El día 8 de mayo se promulgaba el decreto y el mismo día una serie de decretos daban pie al nombramiento de los nuevos consejeros. Se perfilaba así un gobierno monocolor (PSE), asentado en un pacto de gobierno con el PP, con la nota resaltable que será el Consejero de Interior, Rodolfo Ares, quien actuará con prevalencia sobre el resto de consejeros. Por Decreto 4/2009, se nominan los 10 consejeros a sumar al departamento de Presidencia. Durante los 3 meses siguientes tiene lugar la correspondiente renovación de cargos públicos del gobierno tripartito, en una operación de gran calado, pues abarca además instituciones de la entidad del Servicio Vasco de Salud, entre otras.

Se conforma de tal manera, en el Parlamento y en el resto institucional, una

evidente bipolaridad entre el PSE con el apoyo del PP, por un lado, y el resto, con el oscilante, Unión Progreso y Democracia (un representante), por otro.

Bipolaridad a la que hay que sumar la existente entre el Parlamento y el Gobierno, a disposición de las fuerzas constitucionalistas, y las Diputaciones Forales de los Territorios Históricos, controlados por el PNV.

El PNV que había gobernado con anterioridad y con diversos partidos –durante 12 años con el PSE– comienza así una travesía en la oposición, situación que repercutirá con sus secuelas en las propias Cortes Generales. Sin embargo en el otoño, lanzará un denominado Plan de Estabilidad Institucional que pretendía el consenso en los diferentes presupuestos; iniciándose por los presupuestos generales del Estado –con el que conseguirá una amplia red de beneficios, siguiendo con los de la Comunidad Autónoma, en los que a este Partido no se le aceptará una sola enmienda– y a los de las Diputaciones Forales; votación siempre saldada con la abstención del partido en la oposición, PNV o PSE en cada diferente supuesto.

El PP se convertía de este modo en el grupo decisorio, actuando siempre aparentemente en apoyo al gobierno, aunque marcando distancias; así, su líder, Antonio Basagoiti declaraba a la prensa el 31 de diciembre que el Lehendakari López no hacía más que «filosofar» en vez de «hacer», reprochándole su poca efectividad sobre todo en la temática del afrontamiento de la crisis económica.

En la peliaguda cuestión de ETA es perceptible la persistencia en la vía terrorista, pese a la apertura en la organización de un debate sobre su utilidad, que a fines de año parecía decantarse a favor de la línea dura. Durante este año, son tres los asesinatos cometidos (un policía nacional en Bilbao y dos guardias civiles en Palma de Mallorca), así como la comisión de estragos de la magnitud del ocasionado en la casa cuartel de la Guardia Civil de Burgos. Sin embargo, a partir del último atentado, del 30 de julio, ha tenido lugar un impasse («no tregua, no atentados») que solo puede entenderse desde la perspectiva interna de la mencionada reflexión.

La izquierda abertzale ilegalizada ha visto cómo el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, revalidaba con una sentencia la política de ilegalizaciones, haciendo desaparecer así un argumento aludido con reiteración (los defectos jurídicos de la ilegalización). En todo caso, el proceso de discusión abierto en esta izquierda es muy confuso, como lo revelan los siguientes datos: el 14 de noviembre se publicaba un documento elaborado por una parte substancial de esta izquierda, en el que se apostaba por la prosecución de un proceso democrático «en ausencia total de violencia y mediante la utilización de vías y medios exclusivamente políticos y democráticos». En octubre no obstante, habían sido detenidos Otegui y Diez Usabiaga entre otros, alineados presuntamente entre los que propugnaban el fin de la lucha armada y de una solución democrática.

El tema del procesamiento del Lehendakari Ibarretxe así como de los dirigentes del PSE Patxi Lopez y Rodolfo Ares, supuso el archivo de actuaciones por parte del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma. Las entidades «Dignidad y Justicia» y el «Foro de Ermua» recurrieron esta decisión ante el Tribunal Supremo. Dos partidos que habían formado parte del gobierno del tri-

partito sufren un fuerte varapalo electoral (EA pasa de 7 representantes a 1 solo y EB obtiene un único representante) Una de las secuelas de tal hecho será que ambos partidos sufren una escisión que recorta sus expectativas de futuro.

El 3 de octubre piratas somalíes secuestraban al buque «Alakrana», con matrícula de Bermeo, en aguas del Océano Indico. Tras 47 días sus tripulantes fueron puestos en libertad –entre ellos 9 gallegos y 8 vascos– mediante el pago de una fuerte cantidad. Durante este tiempo se realizaron dos manifestaciones multitudinarias convocados por los alcaldes de los municipios en los que residían los secuestrados. También se publican fuertes críticas a las instituciones de gobierno sobre todo por los familiares de los secuestrados.

Parece difícil llevar a cabo una valoración global del nuevo Gobierno, al que nadie puede negar un entusiasmo militante, así como la natural inexperiencia. Sin embargo las cifras del Euskobarómetro, entidad dirigida por el profesor Francisco Llera, afín al PSE, revelaban un deficiente enjuiciamiento al Gobierno vasco en el mes de noviembre del presente año: Hasta un 71% de los vascos/as encuestados mostraba su desconfianza, siendo todos los políticos suspendidos, radicando en el plano de la lucha contra la crisis económica donde el enjuiciamiento se hacía más negativo.

Por parte de la Lehendakaritza se reconocía problemas de comunicación con la sociedad a la hora de valorar los pilares de su gestión, por lo que era preciso cambiar de táctica este plano. Por último, uno de los logros del último Gobierno, alcanzado mediante un pacto con el Ministro de Política Territorial, Manuel Chaves, que suponía la transferencia de las políticas activas de empleo a la Comunidad Autónoma, quedaba paralizada por el posterior acuerdo entre el presidente Rodríguez Zapatero y el grupo del PNV en el Congreso de los Diputados, cara a la aprobación de los presupuestos generales;

Una de sus cláusulas suponía el aplazamiento de dicha transferencia y de su recepción, hasta septiembre de 2010, para que pudiera llevarse a cabo en «las mejores condiciones posibles».

Potestad normativa

La primera nota a destacar es la extraordinaria parquedad que presenta este año. La explicación se encuentra en la coyuntura electoral con la fecha clave del 1 de marzo, pero que persistirá en su transitoriedad hasta el mes de mayo. Es claro que el gobierno de Ibarretxe se encuentra en funciones durante todo el primer cuatrimestre y sus proyectos de futuro son abandonados, tal como sucede con el sintomático proyecto de régimen municipal, para el que no existe un Parlamento ante el que se pueda presentar.

El Gobierno que surge el 8 de mayo, se lanza a una fuerte reestructuración departamental y a una no menos acelerada política de nombramientos de cargos públicos, por lo que tampoco se avizoran proyectos normativos de relieve. Únicamente en el sendero de las medidas contra la crisis económica, el paro y la recesión, son visibles diferentes normas de afrontamiento.

Leyes

Solamente son tres los textos legales que se aprobaban este año. El más destacable es el referente a la aprobación de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma (Ley 2/2009), para el ejercicio 2010; contabilizando el acuerdo previo entre el PSE, el PP, UP y D, no se admitió ninguna enmienda del resto de partidos políticos. El PNV se abstuvo en la votación final, en coherencia con su propia iniciativa defensora de la estabilidad institucional.

Con la expresa finalidad de hacer frente a la crisis económica, la Ley 1/2009 establecía una serie de medidas para las que se determinaban unos créditos adicionales de pago, por valor de 21.630.000 euros.

Con un recorrido limitado a la desaparición de la figura de la Defensoría para la Infancia, la Ley 3/2009, enmendaba en estos términos la precedente ley sobre la infancia y adolescencia.

Finalmente, debe señalarse que este año se publica el día 18 de febrero, el nuevo reglamento del Parlamento vasco, poniendo así fin a una serie sucesiva de proyectos que no habían conseguido su promulgación por diversas clases de razones.

Reglamentos

Las escasas normas de valor reglamentario pueden sistematizarse en tres líneas esenciales: La emisión de deuda pública como instrumento contra los efectos de la crisis económica; el espacio educativo y finalmente, el ejercicio de la potestad organizatoria, profusamente desarrollada en el segundo semestre con el nuevo Gobierno.

En el ámbito de la actuación anti-crisis el Decreto 572/2009 acordaba la emisión de deuda pública, instrumento prácticamente no utilizado con anterioridad, por valor hasta 700 millones de euros; norma seguida por el Decreto 613/2009 que aumentaba la emisión hasta un importe de 186 millones de euros.

En el espacio global de la educación son diversas las materias reguladas. En cuanto al currículo de Bachillerato, el Decreto 23/2009 establecía su implante en la Comunidad Autónoma; el Decreto 31/2009 creaba y regulaba el Consejo Consultivo de educación, en derechos humanos y por la paz; el Decreto 46/2009 ordenaba la implantación de las enseñanzas de idiomas de régimen especial, estableciendo el currículo de los diferentes niveles de dichas enseñanzas; el Decreto 74/2009 creaba el órgano estadístico específico del Departamento de Educación; el Decreto 85/2009, creaba el observatorio de la convivencia escolar de la Comunidad Autónoma; el Decreto 80/2009 regulaba los centros educativos de cumplimiento de medidas privativas de libertad; por último, el Decreto 21/2009 establecía los criterios de ordenación y planificación de la red de centros docentes.

Todas estas normas, de tan evidente sentido organizatorio, son aprobadas por el Gobierno tripartito. El nuevo Gobierno toma decisiones de reconocimiento de diferentes títulos; así, el Decreto 427/2009, establece el currículo para el título de técnico superior en desarrollo de proyectos de instalaciones térmicas; el 462/2009,

determinaba el currículo de técnico superior en educación infantil; el 537/2009 lo hacía en cuanto a técnico superior en viticultura.

En cuanto a la potestad organizatoria empleada por el nuevo Gobierno, resulta clave el Decreto 4/2009 del Lehendakari, que establece la nueva ordenación departamental. Norma que permitía el nombramiento de los consejeros y que sería alterada por otro Decreto el 20/2009 del mismo Lehendakari, promulgado básicamente para potenciar el Departamento de Industria e Innovación, al que se le añade, competencial y nominalmente, comercio y turismo. Otras modificaciones departamentales no son de excesivo contenido.

A partir de agosto comienza una serie sucesiva de regulaciones sobre la estructura orgánica y funcional de los diferentes departamentos, comenzando por el de Interior (Decreto 471/2009); de Justicia y Administración Pública (Decreto 472/2009), a cuya Consejera se le había nombrado portavoz del Gobierno; del de Industria, Innovación, Comercio y Turismo (Decreto 514/2009); de Empleo y Asuntos Sociales (Decreto 548/2009); de Economía y Hacienda (Decreto 568/2009); de Vivienda, Obras Públicas y Transportes (Decreto 607/2009); de medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca (Decreto 629/2009).

Restan así algunos Departamentos por estructurar, de forma especial el de Presidencia, cuya complejidad explica su aplazamiento hasta nuevo año.

Sobre otras materias, deben destacarse las siguientes normas del Gobierno tripartito: El Decreto 53/2009, que regula el Sello de compromiso lingüístico y el certificado de calidad en la gestión lingüística; el Decreto 77/2009 que creó la Oficina Vasca del cambio climático.

Respecto del nuevo Gobierno, es notable el Decreto 600/2009 que aprobó el Reglamento de máquinas y sistemas de juego.

Finalmente, por Decreto 7/2009 de 24 de Marzo, se puso en marcha la Comisión interinstitucional de cooperación al desarrollo.

Parquedad normativa evidente como lo demuestran las tres leyes promulgadas este año frente a las 19 del año 2008; reducción explicable en las aludidas circunstancias de transitoriedad en las que se vive el primer semestre y la difícil coyuntura para la mera gestión del nuevo Gobierno.

Bases para el cambio democrático al servicio de la sociedad vasca

Este documento, de duración para toda la legislatura, es esencial, en mayor medida al no existir un programa de gobierno. Por su interés se reproduce textualmente. Lo firman el PSE y el PP.

«La sociedad vasca, en las elecciones autonómicas del 1 de marzo de 2009», ha propiciado una oportunidad única en los 29 años de vida del Estatuto de Autonomía de Gernika para que el cambio político y la alternancia se abran paso en Euskadi.

El deseo de inaugurar un tiempo de cambio que ha expresado la ciudadanía vasca se convierte en una oportunidad irrenunciable para defender las libertades, conseguir la paz, la igualdad, la convivencia, la tolerancia y el pluralismo político,

desde una acción política basada en el diálogo, el encuentro, el acuerdo y el consenso.

La sociedad vasca confía en que todas las fuerzas políticas democráticas comprendemos que, por encima de nuestras diferencias, debemos arrimar el hombro para hacer frente a la crisis económica, acabar con el terrorismo y construir un futuro de convivencia en paz y libertad.

Es necesario un nuevo Gobierno que deje atrás las políticas de confrontación, de división y enfrentamiento, que tensionan a la sociedad, separan a las fuerzas político-democráticas y generan inseguridad, inestabilidad e incertidumbre. La solución de los grandes problemas de Euskadi requiere de todo lo contrario, de seguridad y estabilidad, de responsabilidad y altura de miras.

Una nueva mayoría espera que se abra un nuevo tiempo, con un Gobierno:

- Que trabaje por construir el futuro desde el respeto a la legalidad y a las reglas del juego que nos hemos dado entre todos.
- Que fortalezca nuestras instituciones, defienda las libertades, garantice la igualdad y apueste por la regeneración democrática del País Vasco.
- Que reconozca que la sociedad vasca es plural y quiere seguir siéndolo y respete los diversos sentimientos de pertenencia de sus ciudadanos y ciudadanas.
- Que una y cohesione el país desde el dialogo y el acuerdo y el acuerdo entre diferentes, con políticas que garantícenla igualdad de oportunidades, teniendo en cuenta los derechos universales de ciudadanía.
- Que acabe con la política de frentes y con las propuestas unilaterales que cuestionan de manera constante nuestro autogobierno y la legalidad y llevan a la crisis permanente y a la parálisis institucional.
- Que tenga por prioridad la atención de los problemas reales de la gente para construir un futuro de más progreso y bienestar entre todos y para todos.

El PSEE-EE se propone abrir un nuevo tiempo en Euskadi y formar un Gobierno sólido y estable que apueste por el diálogo y el entendimiento para unir y cohesionar al país en torno a proyectos compartidos.

El PP del País Vasco ha expresado su voluntad de dar respuesta a la demanda de cambio y alternativa de la sociedad vasca, contribuyendo a abrir una nueva etapa política en Euskadi, para lo que apoyará la investidura de Patxi Lopez como Lehendakari.

Para garantizar una etapa de estabilidad, ambas fuerzas políticas han acordado el presente documento de «bases para el cambio democrático al servicio de la sociedad vasca».

El candidato del PSEE-EE, Patxi Lopez, se presentará a la investidura como nuevo Lehendakari con el compromiso de trabajar desde el primer día de la legislatura para la consecución, con carácter prioritario, de los siguientes objetivos:

Política en defensa de las libertades y contra el terrorismo

– Igualdad política de todos los ciudadanos vascos, con independencia de cuál sea su lugar de nacimiento, lengua, sexo, religión o ideología.

– Aplicación de la legalidad y de todos los instrumentos del Estado de Derecho para combatir a ETA y, derrotando sus pretensiones en todos los ámbitos, en defensa de las libertades de todos.

– Determinación política para que desaparezca cualquier espacio de impunidad o intento de legitimación política directa o indirecta de la violencia.

– Compromiso de que la violencia terrorista no obtendrá nunca ventaja o rédito político alguno.

– Prioridad en la defensa de la libertad de las personas amenazadas y extorsionadas.

– Permanente apoyo y reconocimiento de las víctimas del terrorismo y de su derecho a la memoria, la dignidad y justicia.

– Pleno respaldo político y dotación de más medios a la Ertzaintza para reforzar su actuación en la lucha contra el terrorismo de ETA.

– Máxima colaboración de la Policía Autónoma con los Cuerpos y Fuerzas de seguridad del Estado.

– Compromiso para impedir homenajes a personas o grupos vinculados a la actividad terrorista y eliminación de cualquier simbología o apoyo relativo a la misma de los espacios públicos.

– Eliminación de partidas presupuestarias relacionadas con las asociaciones de familiares de presos de ETA que no condenen la violencia terrorista.

– Fomento de valores democráticos con amplias campañas divulgativas en todos los estamentos de la sociedad vasca, especialmente en el ámbito de la educación, la cultura y los medios de comunicación públicos.

– Deslegitimación política y social, en todos los espacios de la sociedad, del terrorismo de ETA y de las personas y colectivos que lo justifican o amparan.

– Apoyo frente al terror a los trabajadores y las empresas que construyen el Tren de Alta Velocidad-AVE, un proyecto que cuenta con el apoyo mayoritario de la sociedad y las instituciones vascas.

– Respaldo y respeto a la actuación de la justicia en el País Vasco, en garantía de las libertades de todos.

Política para hacer frente a la crisis económica y crear empleo

– Utilizar todas las capacidades derivadas del Concierto Económico y los recursos disponibles para hacer frente a la crisis e impulsar el carácter emprendedor de la sociedad vasca.

– Convocatoria urgente de los partidos con representación parlamentaria, organizaciones empresariales y sindicales, cajas de ahorro y cámaras de comercio para definir y poner en marcha las primeras medidas del choque del nuevo Gobierno en materia de empleo y de apoyo a familias, empresas y autónomos.

– Dotar de recursos públicos al citado plan de choque para adelantar inversiones en infraestructuras, aprobar y poner en marcha nuevas obras públicas, construir, reformar equipamientos sanitarios y educativos, impulsar un programa de inserción laboral de los parados que agoten sus prestaciones por desempleo, y apoyar los proyectos municipales de obras y servicios que generen empleo y mejoren la calidad de vida de los ciudadanos.

– Revisión de los Presupuestos Generales para 2009 con criterios de austeridad, eficacia en la gestión, suprimiendo gastos superfluos y liberando recursos para dar prioridad a los programas con mayor incidencia en el mantenimiento y la creación de empleo. El endeudamiento se destinará a financiar inversiones reales, incluidas las destinadas a políticas sociales.

– Reforma y redimensionamiento de la Administración, reduciendo estructuras de altos cargos, a fin de racionalizar la misma y ahorrar recursos.

– Adopción de medidas que garanticen la ejecución de las inversiones presupuestadas; refuerzo de las partidas destinadas a nuevas tecnologías en I+D+i; y programas y medidas de apoyo a las familias, PYMES, comerciantes autónomos.

– Negociación de la transferencia de medios para las políticas activas de empleo unificando un servicio hoy duplicado y ganando en capacidad de gestión y efectividad.

– Garantía de las prestaciones sociales, mediante el desarrollo de la legislación recientemente aprobada y la ampliación de las partidas presupuestarias hasta cubrir las necesidades de quienes tengan derechos reconocidos por ley.

– Regulación por ley del Tribunal Vasco de Defensa de la Competencia.

Política de desarrollo de nuestro autogobierno

– Reconocimiento en el marco de la Constitución de la plena vigencia del Estatuto de Gernika como marco que constituye a Euskadi como realidad política, y compromiso de impulso y mejora de nuestro autogobierno al servicio de la ciudadanía.

– Acuerdo con el Gobierno de España para completar el desarrollo del Estatuto de Gernika en las materias con medios pendientes de transferencia.

– Normalización y desarrollo de relaciones políticas institucionales con la Administración Central y con las restantes Comunidades Autónomas, en especial con aquellas con las que tenemos intereses comunes.

– Desarrollo interno del autogobierno, buscando el consenso interinstitucional para dotar a los Ayuntamientos de competencias claras y recursos financieros para garantizar la adecuada prestación de los servicios que la sociedad demanda. Para ello, procederemos a la aprobación de la Ley Municipal.

Políticas sectoriales

Educación

–La Ley de la Escuela Pública Vasca, hoy en vigor, prevé en todo el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco la libre elección por los padres de la lengua vehicular –castellano o euskera– en la enseñanza de sus hijos, además de la enseñanza obligatoria de la otra lengua oficial distinta a la de la opción de los padres. Se garantizará el ejercicio efectivo de tal derecho por las familias y la matriculación.

–Para acordar una eventual regulación de la política lingüística se tendrán en cuenta los siguientes elementos:

A) Libertad de lengua o libertad de opción lingüística por parte de los ciudadanos entre las dos lenguas oficiales. Garantía de la libre elección de la lengua vehicular por los padres en la enseñanza de sus hijos.

B) Aprendizaje obligatorio en la enseñanza de la otra lengua oficial, distinta a la lengua de opción del ciudadano.

C) Aprendizaje generalizado de otra lengua europea, especialmente el inglés para facilitar la movilidad por Europa y el mundo de las nuevas generaciones.

– Tenemos como objetivo alcanzar un bilingüismo integrador, para lo que se fomentará la utilización vehicular de las dos lenguas oficiales, su conocimiento y uso, en el respeto a la libertad de elección de lengua vehicular de las familias y contando con el criterio de los profesionales docentes.

– Búsqueda del consenso para avanzar en el trilingüismo (euskera, castellano e inglés), desde la autonomía de los centros de enseñanza y contando con las familias y profesionales docentes.

– Derogación inmediata de aquellos artículos que relativos a las lenguas, se contienen en los distintos decretos por lo que se establecen el currículo de la educación básica, el de infantil y el de bachillerato, por no respetar la propia Ley de la escuela pública y por haber surgido fuera de los consensos necesarios para hacer avanzar la política lingüística.

– Impulso de la escuela pública vasca. Educación en y para la libertad, la convivencia y en igualdad, desde el respeto a los valores democráticos y a nuestra realidad institucional. Elaboración de un plan con medios y recurso para mejorar las infraestructuras educativas y la calidad de la enseñanza.

– Defensa de la libertad de enseñanza. Criterios objetivos para el acceso a la financiación con cargo a fondos públicos, acabando con los privilegios y discriminaciones, de modo que se garantice la igualdad.

– Programas de actuación para reforzar la financiación pública de nuestras universidades y centros de FP, garantizando su calidad y potenciando la colaboración con las empresas para favorecer el acceso del alumnado al mercado laboral.

– La política de subvenciones del Departamento de Educación se ajustará, a entidades y organismos de la Comunidad Autónoma Vasca y tendrá en cuenta las necesidades de fomento y promoción de la política educativa.

Política lingüística

– Fomento de la libertad lingüística para que los ciudadanos puedan optar por cualquiera de las dos lenguas oficiales de Euskadi, sin que ello suponga perjuicio o marginación, ni limitación en el acceso al empleo o la función pública, salvo en los casos en que el perfil lingüístico se requiera por la función a desempeñar.

– Garantía del derecho a relacionarse con las Administraciones públicas en cualquiera de las dos lenguas oficiales de la CAV. La asignación de perfiles lingüísticos se hará en función de las necesidades para garantizar tal derecho, en función del uso efectivo de las lenguas en relación con la Administración en cada zona.

– Adopción de una valoración adecuada del conocimiento del Euskera como mérito en las diferentes OPEs, en la contratación del personal dependiente del Gobierno vasco que busque el equilibrio con la puntuación correspondiente y los méritos profesionales.

– Evitar de forma activa la pretensión de fraccionar la sociedad vasca en comunidades lingüísticas diferenciadas, para lo que se fomentará el conocimiento y el uso del Euskera desde la libertad.

– Impedir y evitar las actuaciones sectarias, la imposición de sanciones y la utilización partidista del idioma.

– Revisión de los planes de euskaldunización en aplicación a la luz de los consensos alcanzados en la Ley de Normalización del uso del Euskera de 1983 y su uso social efectivo en la actualidad.

– Facilitar la movilidad en Europa de las nuevas generaciones con el aprendizaje generalizado de otra lengua europea, especialmente el inglés.

Sanidad

– Adopción de medidas para el refuerzo del personal sanitario, tanto médico como de enfermería y matronas.

– Elaboración de un mapa de necesidades sanitarias, evaluando las carencias en prestaciones, infraestructuras, equipos y materiales, personal sanitario de atención directa al paciente con especial referencia a la atención primaria, lista de espera, etc.

– Cuantificación del Plan y traslación a los «presupuestos Generales» de 2010 para su puesta en marcha, con el objetivo de superar el deterioro sufrido por la sanidad vasca en los últimos años.

– Impulso de un nuevo hospital en Vitoria, así como reestructuración de los existentes al objeto de atender y completar las demandas de media y larga estancia hospitalaria.

– Dotar a la ciudad de Eibar de un hospital de media y larga estancia.

– Construcción del Hospital de la Margen Derecha, que debe tener plena capacidad asistencial.

– Construcción de los centros de atención primaria cuya ejecución está prevista y retrasada en los tres territorios históricos.

Vivienda, infraestructuras y medio ambiente

– Compromiso con la calidad de vida, el desarrollo sostenible y el respeto al medio ambiente.

– Plan de acceso a la vivienda del conjunto de los ciudadanos, en colaboración con otras instituciones. Construcción de más viviendas sociales, especialmente en régimen de alquiler y otras formulas flexibles, incidiendo mucho en el control del precio y propiciando así el máximo empleo en este sector.

– Apuesta por las infraestructuras estratégicas, recuperando el tiempo perdido en la obra del TAV y adelantando la ejecución de este proyecto fundamental para la cohesión territorial de Euskadi y para su conexión con el resto de España y Europa.

– Construcción de estaciones intermodales y soterramiento del ferrocarril en las ciudades.

– Ejecución de la línea 3 del metro de Bilbao.

– Apoyo a la regeneración de la Bahía de Pasaia.

EITB, medios de comunicación públicos al servicio de todos

– Procederemos a una reforma profunda de EITB para garantizar una línea editorial que respete y defienda nuestro marco institucional, que impulse valores éticos y de convivencia desde el reconocimiento a la pluralidad de la sociedad vasca y el respeto a la igualdad de todos sus ciudadanos, y que asegura la objetividad, veracidad e imparcialidad de las informaciones.

– Se prestará especial atención a la difusión de valores democráticos, impidiendo dar cobertura o facilitar espacios a los terroristas, a organizaciones ilegalizadas o a quienes les representan, justifican o amparan sus acciones.

– La línea editorial, así como las representaciones graficas e infográficas de la programación de EITB, se inscribirá en la realidad política e institucional que representa la Comunidad Autónoma del País Vasco, sin perjuicio de informar sobre nuestro entorno cultural o territorial.

– Reforma de la ley para poner fin a la ineficacia y falta de operatividad de la actual Consejo de Administración y para simplificar la elección del director o directora.

– Contención y optimización del gasto, mediante un plan de gestión con objetivos concretos.

El PSEE-EE se compromete a que estas bases, formen parte de las prioridades de sus acción de Gobierno y a mantener una relación preferente a lo largo de

la legislatura con el PP del País Vasco, sin excluir otras relaciones y otros posibles acuerdos con el resto de las fuerzas parlamentarias siempre que los mismos no afecten los contenidos de las presentes bases o los alcanzados con el PP-PV.

El nuevo Gobierno vasco establecerá un dialogo previo y una negociación con el PP-PV sobre los presupuestos de la Comunidad Autónoma Vasca, para garantizar su aprobación.

Salvo incumplimiento del presente acuerdo, constatado en la Comisión de seguimiento, el PP-PV se compromete a no apoyar ni presentar ninguna moción de censura.

Para el seguimiento del presente acuerdo, se creará una Comisión de seguimiento, con representación de ambas fuerzas políticas».

Conflictividad jurisdiccional

Jurisdicción Contencioso-Administrativa

– La Sentencia núm. 645/2009 de 15 de octubre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ del País Vasco (en adelante, TSJPV) desestima el recurso interpuesto por un grupo de padres de alumnos contra el Decreto 175/2007, 16 de octubre, por el que se establecía el currículo de la educación básica, que se implanta en la Comunidad Autónoma.

El principal motivo que se aduce es que la asignatura, «educación para la ciudadanía» no vulnera los arts. 16, 18 y 20 de la Constitución, basándose en sentencias del Tribunal Supremo y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos así como de la propia Sala del TSJPV.

– Sentencia núm. 835/2008, de 10 de diciembre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJPV, que desestima el recurso interpuesto por un grupo de padres contra el Decreto 145/2007 de 16 de octubre, que establecía el currículo de la educación básica que se implantaba en la Comunidad Autónoma. El principal motivo de oposición que se alegaba consistía que la asignatura de educación para la ciudadanía vulneraba los arts. 16, 18 y 20 de la constitución. Se aduce para esta desestimación, similar argumentación que en la sentencia anteriormente citada.

– Sentencia núm. 538/2009 de 30 de Julio, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJPV que estima el recurso interpuesto por Farmaindustria– asociación nacional empresarial de la industria farmacéutica, contra el segundo acuerdo de 19/06/07 del Departamento de Sanidad por el que se modificaba el concierto que fijaba las condiciones para la ejecución de la prestación farmacéutica y la colaboración sanitaria a través de las oficinas de farmacia. El principal motivo de oposición que se alegaba era que los pactos 4, 5 y 6 del mencionado Acuerdo contravenían determinados preceptos de la Ley 29/2009, de 22 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios. Dichos pactos se declaraban así disconformes a derecho por ausencia de competencia.

– Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJPV núm. 689/2009, en recurso interpuesto por Eudel (agrupación representativa de municipios vascos), que impugna la Orden de 11 de noviembre que regulaba la financiación de gastos destinados a la ejecución de obras en edificios de propiedad municipal en los que funcionan centros docentes dependientes de la administración educativa. La sentencia desestima el recurso.

– Sentencia núm. 863/2009 del TSJPV, de su Sala de lo Contencioso-administrativo, en recurso interpuesto por MARCT/SATURN administración España SAV, contra la administración general de la Comunidad Autónoma del País Vasco. La Sentencia desestima el recurso interpuesto contra el acuerdo del Gobierno vasco, que impuso una sanción de 6.000 euros, considerando que existía la comisión de una infracción en materia de publicidad.

– Por Auto 380/2009 del TSJPV, desestima el recurso de la confederación sindical de Comisiones Obreras interpuesto contra el Decreto del Gobierno vasco 21/2009 de 3 de Febrero, por el que se establecía los criterios de ordenación y planificación de la red de centros docentes de enseñanza no universitaria, en concreto en lo relativo a lo regulado en esta norma sobre la garantía del derecho a la escolarización gratuita. Se desestima el recurso por la ausencia en el sindicato recurrente de legitimación activa «ad causam» para ejercer una acción no unida a su interés profesional o económico y pretendida en representación de los intereses de los padres y alumnos.

– Finalmente, diversas Sentencias del TSJPV analizan la normativa de la dirección de deportes del Gobierno vasco, en materia de posible representación de las federaciones vascas en el ámbito internacional.

El Tribunal Supremo

– La Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS resuelve el recurso de casación interpuesto por la Dirección General del Estado contra el Gobierno vasco con ocasión de la Sentencia núm. 212/2003 del TSJPV, que trató del requerimiento de información acerca de la autorización de contratación de un servicio de vigilancia con armas en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco. La Sentencia del TS es del 16 de noviembre del 2009.

En la misma se declara que no ha lugar al recurso de casación dado que las competencias controvertidas son propias de la Comunidad Autónoma en virtud de lo dispuesto en la Disposición Adicional Primera de la Constitución y del art. 17 del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

– La Sentencia del 7 de abril de 2009 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS, en recurso que interpuso el Gobierno vasco contra la Sentencia del TSJPV de 4 de abril de 2006, que a su vez declaraba la nulidad del Decreto 91/2005 que regulaba el procedimiento de elección de los órganos unipersonales del gobierno de los centros docentes públicos; aludiendo al desplazamiento de la ley autonómica sobre la escuela pública vasca, por la Ley Orgánica 10/2002, que además tenía carácter básico, razones por las que se desestima el recurso de casación interpuesto por el Gobierno vasco.

– La Sentencia del 13 de noviembre de 2009 de la Sala Tercera del TS, resuelve el recurso de casación interpuesto por la Administración General del Estado, contra el Gobierno vasco, resulta por la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJPV, sobre un requerimiento de información acerca de la autorización de contratación de un servicio de vigilancia con armas en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Pese a lo manifestado en la Sentencia del TC del 9 de junio de 2005, y dado que dicha autorización se refería a un aeropuerto, excluido por lo tanto de las competencias de la policía autonómica, se declaraba haber lugar al recurso de casación a favor de la Administración del Estado.

– La Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS, de 22 de diciembre de 2009, declaraba no haber lugar al recurso de casación interpuesto, alegando razones meramente formales, por la representación procesal de la entidad American Bureau of Shipping, contra un Auto dictado por el TSJPV, que queda de este modo firme.

El Tribunal Constitucional

La Sentencia del pleno del TC del 29 de septiembre de 2009 declara la inadmisibilidad a trámite de la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJPV, la cuestión se centraba en que una Ley del Parlamento vasco atribuía la sanción de la conducta publicitaria ilícita a la propia Administración Autonómica. Se reconoce en dicha sentencia y pese a la del TSJPV, que la potestad autonómica para sancionar formas de publicidad ilícita es plenamente constitucional.

Comisión Arbitral

Esta institución tampoco ha podido librarse de las secuelas del proceso electoral y el subsiguiente cambio gubernamental. Ya para enero las Diputaciones Forales habían designado a sus representantes, en la Comisión, con cierto espíritu continuista. El nuevo Gobierno tardará tiempo en el nombramiento de sus tres representantes, pero en este caso la renovación será total.

En coherencia con esta situación, a lo largo y ancho de este año la única reunión de la Comisión se limitó a reconocer el cese de 4 de sus miembros, y al nombramiento de los seis que componen la renovada Comisión. Ningún asunto ha llegado al pleno de la institución. Una vez más se debe aludir como explicación al hecho electoral y al acceso del nuevo Gobierno, circunstancias poco propicias a impugnaciones de cualquier tipo. En suma, las relaciones institucionales entre las instituciones comunes y los órganos forales no presentan ningún sonido conflictivo; nota destacable en mayor medida, tras el proceloso 2008 con su culmen con el proyecto de ley de régimen municipal.

Tribunal Vasco de Cuentas Públicas

Como no podía ser de otra manera, refleja la nueva composición del Parlamento al ser esta institución la que designa a sus miembros. En coherencia, el mencionado Tribunal presenta una mayoría absoluta del PSE-PP, aunque la oposición centrada únicamente en el PNV, alcanza la mayoría minoritaria de miembros afín a su igual mayoría parlamentaria.

Por lo demás, su trabajo ha sido constante a lo largo del año. Los acuerdos del Tribunal vasco de cuentas públicas de aprobación definitiva del informe, han tenido lugar antes y después de la alteración de sus miembros, comenzados por el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz; cuentas de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Euskadi (BOCA núm. 39) Ayuntamiento de Zaldíbia; administración foral de Guipúzcoa (BOCA núm. 78); sobre la legalidad de las operaciones de compra de dólares efectuadas por el Museo de arte moderno y contemporáneo de Bilbao S.L.; Ayuntamiento de Tolosa; sobre el Informe «plan de atención económico financiero 2005/ 2009;» Ayuntamiento de Zalla; de Zumárraga (BOCA núm. 24)...

El Ararteko

Designación del Ararteko: El Parlamento en la sesión plenaria celebrada el día 8 de noviembre, adoptó el acuerdo de aprobar para un nuevo mandato en el cargo del Ararteko a Don Iñigo Lamarca Iturbe. Por su parte la Comisión Parlamentaria de Derechos Humanos y solicitudes ciudadanas, en sesión celebrada el día 2 de noviembre ha dado su conformidad a la propuesta de nombramiento de adjunta, efectuada por el Ararteko en la persona de Doña Julia Hernández Valles.

Expedientes: El número de Expedientes de queja iniciados a instancia de la ciudadanía a lo largo del año 2009 ha sido de 1917. Por su parte, las actuaciones promovidas de oficio han sido 74.

Informes ordinarios: El informe anual del Ararteko se presentó en el Parlamento vasco ante la Comisión de Derechos Humanos y solicitudes ciudadanas en su sesión del 8 de julio, siendo debatida en el pleno del 18 de junio.

Informes extraordinarios: Informe extraordinario del Ararteko «atención institucional a las víctimas del terrorismo en Euskadi», que fue presentado el 13 de julio de 2009. Se informó del mismo en la Comisión de Derechos Humanos y solicitudes ciudadanas el 15 de septiembre y ha sido publicado en el boletín oficial del Parlamento vasco, novena legislatura núm. 20, de 23 de Julio.

Informe extraordinario sobre «la transmisión de valores a menores», presentado el 28 de Septiembre, informado en la Comisión de Derechos Humanos el 26 de noviembre y publicado en el Boletín del Parlamento vasco núm. 28, del 15 de octubre.

Informe extraordianario sobre «la situación de las personas transgénero y transexuales en Euskadi» presentado el 26 de Octubre, informado en la Comisión de Derechos Humanos el 22 de diciembre y publicado en el Boletín Oficial del Parlamento núm. 32 del 4 de noviembre.

Relaciones institucionales

Durante el año 2009 se prosiguió en la escasez de convenios de colaboración institucional, pese a las buenas relaciones existentes entre el Gobierno español y el vasco a partir del cambio en el gobierno de esta comunidad.

No obstante la primera muestra de colaboración intergubernamental tiene lugar a principios de año, el 12 de febrero (BOCA núm. 30). Se acordaba un Protocolo general con el Ministerio de Ciencia e Innovación para la colaboración en el programa de incentivación a la incorporación e intensificación de la actividad investigadora (programa 13). Es en diciembre cuando parecen relanzarse los convenios. Así, en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma núm. 244, de 21 de diciembre, se publican una serie de convenios del Gobierno vasco con diversas instancias centrales: Un convenio de colaboración con el Ministerio de Educación para el desarrollo del programa de cooperación territorial «Rutas literarias» para el curso 2008-2009.

«Addenda» para el año 2009: El convenio de colaboración subscrito con el Ministerio de Educación relativo al plan PROA (Programa de Refuerzo, Orientación y Apoyo). Otro con el mismo Ministerio y para 2009 sobre el programa «escuelas viajeras».

Composición de los Grupos parlamentarios parlamentarios surgidos como consecuencia de las elecciones del 1 de marzo

Grupo Nacionalistas Vascos: 30 Parlamentarios

Grupo Socialistas Vascos: 25 Parlamentarios

Grupo Popular Vasco: 13 Parlamentarios

Grupo Aralar: 4 escaños

Grupo mixto: EA (1 escaño)

EB (1 escaño)

UP y D (1 escaño)

Estructura del Gobierno

Hasta el 8 de mayo un Gobierno tripartito (PNV-EA y EB)

Lehendakari Juan Jose Ibarretxe Markuartu

Dña. Idoia Zenazurrabeitia Beldarrain, como Vicepresidenta y Consejera de Hacienda y Administración pública.

Consejero de Justicia, Empleo y Seguridad Social, D. Joseba Azcárraga Rodero

Consejero de Interior, D. Javier Javier Balza Aguilera

Consejera de Industria, Comercio y Turismo, D. Ana Aguirre Zurutuza

Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, D. Javier Madrazo Lavín

Consejero de Educación, Universidades, D. Jose Jose Antonio Campos Granados

Consejero de Sanidad, D. Gabriel M. Inclán Iribar

Consejera de Cultura, Dña. Miren Karmele Azkarate Villar

Consejera de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Dña. Ester Larrañaga Galdos

Consejera de Transportes y Obras Públicas, Dña Nuria López de Guereñu Ansola

Consejero de Agricultura, Pesca y Alimentación, D. Gonzalo Sáenz de Samaniego Berganzo

A partir del 8 de Mayo: Gobierno del PSE-EE con un pacto de legislatura con el PP.

Lehendakari Francisco Javier López Álvarez.

Consejero de Interior, D. Rodolfo Ares Taboada

Consejera de Educación e Investigación, Dña. María Isabel Celaá Diéguez

Consejero de Economía y Hacienda, D. Carlos Aguirre Arana

Consejera de Justicia y Administración Pública, Dña. Idoia Mendía Cueva,

Consejero de Viviendas, Obras Públicas y Transportes, D. Ignacio Maria Arriola López

Consejero de Industria e Innovación (a partir del Decreto 4/2009 del Lehendakari, además de Comercio y Turismo), D. Bernabé Unda Barturen

Consejera de Empleo y Asuntos Sociales, Dña. María Gemma Aránzazu Zabaleta Areta

Consejera de Sanidad y Consumo, D. Rafael Bengoa Rentería

Consejera de Medio Ambiente, Dña. Maria Pilar Unzalu Pérez de Eulate

Consejera de Cultura, Dña. Maria Blanca Urgel Lázaro

Tipo de gobierno

Minoritario (25 parlamentarios)

Cambios en el gobierno

Ninguno

Moción de censura y cuestión de confianza

Ninguna

Moción de reprobación

Ninguna

Debates y resoluciones parlamentarias más importantes

Se cita la sesión de investidura del nuevo Lehendakari. En la misma el Lehendakari Juan José Ibarretxe anunció su retirada de la política activa.

LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL 2009

Marc Carrillo
Hèctor López Bofill
Aïda Torres

Consideraciones generales

La actividad jurisdiccional del TC durante el año 2009 en materias de relevancia para el análisis de las controversias competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas se ha expresado en 13 sentencias.

Se trata de resoluciones por las que se resuelven dos recursos de inconstitucionalidad, tres conflictos positivos de competencia y ocho cuestiones de inconstitucionalidad, en las que también se suscitan problemas relativos a la delimitación competencial.

La producción jurisdiccional del Tribunal se mantiene en este ámbito de sus competencias a un nivel de mínimos. A la nula producción registrada el año pasado se sucede la de este año situada en un grado similar, a la espera –un año más, y ya van de tres y medio– de la sentencia que resuelva los diferentes recursos de inconstitucionalidad presentados en 2006 contra la *Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña* y, asimismo, establezca los nuevos criterios jurisprudenciales que han de presidir la interpretación del bloque de la constitucionalidad.

Aunque estaba prevista la renovación parcial de un tercio del Tribunal para finales del año 2007, la misma tampoco se ha producido. En consecuencia, la actividad jurisdiccional así como la escasa y reiterada jurisprudencia elaborada en 2009 en relación a temas competenciales, ha sido a partir de la deliberación de un colegio de magistrados cuya composición no ha experimentado variación alguna a lo largo del año analizado.

En esta actividad jurisdiccional, los temas de mayor relevancia jurídica que se derivan de las sentencias dictadas este año, son algunas de las cuestiones que vienen siendo temas habituales y reiteradas en el análisis del control de constitucionalidad de las normas del Estado y de las Comunidades Autónomas. A saber, por un lado, la incidencia que puede tener la capacidad de gasto del Estado, a través de la subvención de actividades que se enmarcan en el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas y la constatación –y no es la primera ocasión– del más que relativo nivel de seguimiento que la lejana doctrina establecida en la STC 13/1992 tiene por parte del Estado. Y, por otro, la relación entre legislación básica y legislación autonómica de desarrollo.

De los recursos de inconstitucionalidad resueltos este año, el primero (STC 13/2009) versa sobre el respeto a las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de participación política por parte de la legislación

autonómica en materia electoral *(Ley del País Vasco 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de Hombres y Mujeres)* y el segundo (STC 168/2009) se refiere al alcance de la legislación estatal sobre carreteras definidas de interés general sobre la legislación autonómica sobre dicha materia (también, una *Ley del País Vasco:* la de *5/2002, de 4 de octubre, de segunda modificación de la Ley reguladora del Plan General de Carreteras).*

Los tres conflictos positivos de competencias se refieren –como se apuntaba antes– al reiterado asunto del poder de gasto o *spending power* estatal y su incidencia con efectos limitadores de las competencias autonómicas. El primero (STC 136/2009), planteado por Aragón, tuvo por objeto la *Resolución de la Dirección General del Instituto para la diversificación y Ahorro de la Energía, de 8 de septiembre de 2000, por la que se regula la concesión de ayudas para el apoyo a la energía solar térmica en el marco del Plan de Fomento para las energías renovables;* el segundo (STC 138/2009), presentado por Andalucía tuvo por objeto la *Orden de 4 octubre de 2002, del Ministerio de Medio Ambiente, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas a la investigación en materias relacionadas con la Red de Parques Nacionales;* y el tercero (STC 200/2009), promovido por Galicia, se centró en el *Real Decreto 1916/2008, de 21 de noviembre, por el que se regula la iniciativa de modernización de destinos turísticos maduros.*

Las ocho sentencias restantes resolvieron una serie de cuestiones de inconstitucionalidad relativas a temas referidos, sobre todo, al alcance de la legislación básica, la función pública en la administración local, la defensa de la competencia, y el régimen de las incompatibilidades de los funcionarios. Las leyes de cuya validez dependía fueron las siguientes: *Ley de las Cortes de Aragón 7/1999, de 9 de abril de Administración local de Aragón, así como la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de patrimonio de las Administraciones públicas* (STC 162/2009); la *Ley de Canarias 2/1999, de 4 de febrero, de medidas urgentes económicas, de orden social y relativas al personal y a la organización administrativa de la Comunidad Autónoma de Canarias para el ejercicio de 1999* (SSTC 87,135 y 137/2009); la *Ley 11/2004, de 29 de octubre, que actualiza el régimen local de Navarra* (STC 130/2009); la *Ley 1/2002, de 26 de febrero, de comercio de Cantabria* (STC 106/2009); la *Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la función pública de Canarias* (STC 86/2009); y la *Ley 9/1997, de 22 de diciembre de medidas tributarias y administrativas de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.*

Excepción hecha de las ocho sentencias que tienen su origen en cuestiones de inconstitucionalidad, las cinco restantes versan sobre leyes u otras disposiciones que datan de unas fechas de aprobación que oscilan, de 2005 –la más reciente– y de 1999 –la más antigua– razón por la cual la media de retraso del Tribunal en resolver en se cifra en 7 años.

En relación al origen de las normas que han sido objeto de las trece sentencias del Tribunal, predominan las disposiciones de las Comunidades Autónomas (diez). Las ocho cuestiones de inconstitucionalidad han tenido por objeto exclusivo leyes autonómicas, la mayoría de ellas de la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias. Y las tres únicas sentencias en las que la disposición del Estado ha sido el objeto de la controversia, fueron las relativas a la regulación de ayudas en las que se discutía su incidencia en las competencias autonómicas.

El fallo de las sentencias pronunciadas estima las pretensiones del recurrente en siete ocasiones: en dos, el recurrente eran Comunidades Autónomas; en un caso, el Gobierno del Estadio y en cuatro eran cuestiones de inconstitucionalidad promovidas por el Poder Judicial. En dos la estimación de las pretensiones ha sido parcial: en un caso el recurrente fue una comunidad autónoma y en el otro se trataba de cuestión de inconstitucionalidad. Y en las cuatro restantes el pronunciamiento ha sido la desestimación de las pretensiones de una comunidad autónoma, de un grupo parlamentario del Congreso de los Diputados, así como de dos cuestiones de inconstitucionalidad. Cabe reseñar que en los tres supuestos en los que el TC declara que el Estado ha vulnerado la competencia autonómica a través del ejercicio desmedido de la regulación de las condiciones de su poder de gasto, el sentido de la sentencia ha sido meramente declarativo de la titularidad de la competencias por parte de la comunidad autónoma recurrente, al tratarse de una normativa que ya había agotado sus efectos por lo que no procede remover situaciones jurídicas consolidadas.

Las materias competenciales que durante han ocupado la actividad jurisdiccional del Tribunal han sido las siguientes: sobre todo, los asuntos referidos a la función pública, además de derechos fundamentales, carreteras, medio ambiente, energía, disciplina de mercado, entes locales, y turismo.

Consideraciones específicas

Una primera observación de carácter procesal permite constatar que salvo una, todas las sentencias han sido dictadas por las Salas del Tribunal, lo que pone en la práctica de manifiesto la aplicación efectiva de las previsiones de desconcentración, que la reforma de la LOTC introdujo a través de la Ley Orgánica 6/2007 (art. 7.3 LOTC).

Como se ha señalado con anterioridad, las cuestiones de orden material que merecen ser analizadas en este reducido espectro de producción jurisprudencial tiene que ver, en primer lugar, con la incidencia que presenta la capacidad de gasto del Estado, a través de la subvención de actividades que materialmente forman parte del ámbito competencial de las Comunidades Autónomas a través de la invocación genérica del título competencial del art. 149.1.13ª CE. Y de nuevo, la relación entre legislación básica y legislación autonómica de desarrollo.

Sobre la incidencia en las competencias de las Comunidades Autónomas del poder de gasto del Estado

Con respecto a la primera cuestión, son tres las sentencias que abordan de manera similar el poder de gasto del Estado a través de las subvenciones y la salvaguardia de las competencias de las Comunidades Autónomas, cuando aquéllas se proyectan sobre competencias autonómicas. Se trata de las SSTC 136/2009, 138/2009 y 200/2009.

En las dos primeras el TC estima en su integridad las pretensiones de Aragón y Andalucía y en la tercera lo hace parcialmente respecto de las que formula

Galicia. En todas ellas planea el relativismo con el que el Estado ha venido interpretando el sentido de la doctrina de la ya lejana pero no menos vigente STC 13/1992, por la que el Tribunal establecía que no existe una competencia subvencional diferenciada de la que se deriva de la potestad financiera del Estado y que, en este sentido, el poder de subvención del que éste dispone no puede quedar al margen del orden competencial del bloque de la constitucionalidad.

La primera de ellas, la STC 136/2009, resuelve un conflicto positivo de competencias planteado por el Gobierno de Aragón en relación con la *Resolución de la Dirección General del Instituto para la diversificación y Ahorro de la Energía, de 8 de septiembre de 2000, por la que se regula la concesión de ayudas para el apoyo a la energía solar térmica en el marco del Plan de Fomento para las energías renovables,* que centralizó en los órganos estatales la tramitación y resolución de las ayudas, de tal manera que hacía abstracción de la necesaria territorialización que, de acuerdo con la previa distribución de competencias, ha de presidir la gestión de las subvenciones que el Estado haya atribuido. El TC recuerda su reiterada doctrina 13/1992, por la que niega que el poder de gasto a través de la subvención sea un título competencial que permita al Estado absorber la competencia autonómica sobre energía, sin perjuicio de que la misma sea compartida con el Estado. El carácter compartido de los títulos competenciales sobre energía permite al Estado –recuerda el TC– disponer de una poder genérico de intervención por el que puede, desde luego, consignar subvenciones de fomento en sus presupuestos generales, especificando sus destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento, pero siempre que deje un margen a la comunidad autónoma para concretar con mayor detalle la afectación o destino o, al menos, desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. Ciertamente, no es que el TC concrete mucho cuál debe ser ese margen a favor de la comunidad autónoma, ni tampoco cabe pensar que deba hacerlo, pero si recuerda que la competencia para la gestión corresponde al ente autonómico, cosa que en ningún caso establece la resolución citada. Razón por la cual, se opone a la reiterada jurisprudencia constitucional sobre la territorialización de las subvenciones acorde con la previa distribución de competencias establecida por el bloque de la constitucionalidad.

En idéntico sentido y sobre una controversia del mismo tenor, se pronuncia la STC 138/2009 acerca de la *Orden de 4 de octubre de 2002, del Ministerio de Medio Ambiente, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas a la investigación en materias relacionadas con la Red de Parques Nacionales,* que hace completa abstracción de la doctrina establecida en la STC 13/1992.

Y también se mueve en parámetros similares la STC 200/2009 que estima parcialmente las pretensiones de la Junta de Galicia respecto del *Real Decreto 1916/2008, de 21 de noviembre, por el que se regula la iniciativa de modernización de destinos turísticos maduros,* una disposición aprobada –por cierto– en tiempo todavía reciente y excepcionalmente enjuiciada en un plazo más que razonable, sobre todo si atendemos a la media de retraso que el Tribunal ofrece habitualmente para resolver los contenciosos competenciales. El Gobierno gallego argumenta que la vulneración de sus competencias por parte del Real Decreto estatal se produce porque centraliza en órganos estatales la tramitación y la resolución de alguna de las iniciativas reguladas por esta disposición, ignorando la jurispru-

dencia constitucional ya citada. Concretamente, denuncia la centralización y gestión. A este respecto, el TC resuelve la controversia en el sentido de las dos sentencias anteriores, interpretando que las competencias de gestión que corresponde a las Comunidades Autónomas se concretan en su capacidad para regular los aspectos relativos a la convocatoria, la instrucción del procedimiento de concesión, la evaluación, resolución y reintegro por incumplimiento del control. Y además, a causa del transcurso del tiempo, el TC atribuye al fallo efectos únicamente declarativos, dada la consolidación frente a terceros de los beneficios de las subvenciones en su momento otorgadas.

No obstante, en el contexto de la citada STC 200/2009 merece mencionarse el rechazo que hace de las pretensiones de la Junta de Galicia en relación a aquellos otros preceptos del Real Decreto relativos a las operaciones de crédito, como es la determinación del volumen de recursos del *Fondo Financiero del Estado para la modernización de las infraestructuras turísticas* (FOMIT) que se destinen a préstamos, no caen dentro del ámbito material específico que corresponde a una medida de fomento, por lo que no es aplicable la doctrina constitucional en materia de subvenciones. Porque el Estado siempre dispondrá de la facultad de destinar esos recursos a una u otra finalidad.

Sobre la relación entre ley básica y ley de desarrollo de la Comunidad Autónoma

Un primer caso de estos problemas de relación entre ambas leyes del ordenamiento lo ofrece la STC 13/2009 dictada en relación con el recurso de inconstitucionalidad presentado por el grupo parlamentario del PP contra la *Ley del País Vasco 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de Hombres y Mujeres.* Los recurrentes denunciaron una invasión competencial por parte de la ley vasca en relación a sus Disposiciones Finales Cuarta y Quinta, que establecen que las candidaturas presentadas al Parlamento vasco y a las Juntas Generales «estarán integradas por al menos un 50% de mujeres, debiendo mantenerse esa proporción en el conjunto de candidatos y candidatas en cada tramo de seis nombres». El grupo parlamentario del PP consideró que esta previsión normativa vulneraba la competencia reservada al Estado por el art. 149.1.1 CE en relación con el derecho de acceso a los cargos representativos del art. 23.2 CE. Pero sin negar que esa competencia para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles corresponde al Estado, lo cierto es que ello no está en cuestión en este caso. Porque la ley vasca es respetuosa con la legislación básica estatal en la materia que no es otra que la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (Disposición Adicional 1ª, 2), cuya modificación operada a través de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo incorpora el nuevo artículo 44 bis.1, por el que se establece que la leyes reguladoras de sus respectivos regímenes electorales podrán establecer medidas que favorezcan una mayor presencia de mujeres en las candidaturas. Y con esta finalidad, el citado precepto de la LOREG delimita el margen para establecer medidas igualadoras de discriminación positiva en una horquilla equilibrada de ambos sexos consistente en un mínimo del 40% para cada uno de ellos. Y en dicho margen de mínimos se sitúa la opción tomada por la ley vasca, y así lo reconoce el TC. Porque la ley vasca busca una mayor paridad de género en la representación política, ajustándose –por tanto– a los már-

genes establecidos por la legislación básica electoral. Por otra parte, no hay que olvidar que en el marco de los límites fijados por la legislación básica, esta diferente opción acerca de la paridad electoral es una consecuencia lógica del principio de la autonomía política en la configuración institucional de un parlamento autonómico.

Otras dos decisiones del Tribunal que abordan la adecuación de la legislación autonómica a la ley básica estatal son las SSTC 86 y 87/2009, ambas tributarias de sendas cuestiones de inconstitucionalidad. En la STC 86/2009, se aprecia la vulneración de la legislación básica del Estado regulada en la Ley 30/1984 de medidas de reforma de la función pública, por parte de la *Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la función pública de Canarias* y, en consecuencia, se estima la cuestión planteada. Concretamente, en lo referente al precepto de dicha ley según la cual «en ningún caso el sueldo de los funcionarios pertenecientes a los cuerpos o escalas del grupo E podrá ser inferior al salario mínimo interprofesional», puesto que al supeditar la aplicabilidad general de las normas que concretan la legislación básica de retribución de funcionarios, a la superación del requisito de que el sueldo de los funcionarios del grupo E, debe ser en todo caso superior al salario mínimo interprofesional, desconoce las competencias estatales en materia de función pública, por lo que es declarado inconstitucional y nulo.

En la STC 87/2009, también en el ámbito material de la función pública, el TC no aprecia, sin embargo, vulneración alguna de la legislación básica. La norma objeto de la duda de constitucionalidad fue también una ley canaria: la *Ley 2/1999, de 4 de febrero, de medidas urgentes económicas, de orden social y relativas al personal y a la organización administrativa de la Comunidad Autónoma de Canarias para el ejercicio de 1999.* La regulación cuestionada se refería al régimen de los funcionarios interinos farmacéuticos que sean propietarios de oficina de farmacia estableciendo, en particular, que deberán acreditar el cese de dicha actividad en un plazo de un mes a partir de la entrada en vigor de la ley ya que, en caso contrario, cesarán en su condición de funcionarios interinos. Para el órgano judicial promotor de la cuestión la legislación canaria vulneraba la legislación básica estatal en materia de régimen de incompatibilidades. El TC entiende, sin embargo, que la regulación específica dedicada a los funcionarios interinos no desvirtúa el mandato de la ley estatal sobre los funcionarios farmacéuticos titulares ya que mantiene el vinculación entre el cumplimiento de las funciones públicas asignadas a los farmacéuticos titulares y la obligación de mantener la oficina de farmacia abierta en la localidad en la que se ejercen las citadas funciones. Pero el argumento competencial mas decisivo invocado por el TC es lógicamente el que sostiene que esa previsión normativa para los funcionarios interinos se basa en las competencias de Canarias de desarrollo del sistema sanitario, por las que le corresponde la planificación y la ordenación de las oficinas de farmacia (arts. 31.31 y 32.10 del EACan) para determinar, en aras del interés público sanitario, el modo y la forma en la que los establecimientos sanitarios privados sirven a dicho interés. Es una opción legítima del legislador autonómico en aras de la profesionalización y especialización del personal que presta los servicios farmacéuticos al asignar dichas tareas a determinados funcionarios del Cuerpo Superior Facultativo. Lo cual significa la adopción de un modelo que prima la cobertura de aquellos puestos por funcionarios de carrera. Se trata de una regulación respetuosa con el sistema

constitucional de distribución de competencias y, también, con el principio de igualdad del art. 14 CE ya que el diferente trato dispensando a funcionarios interinos y titulares resulta razonable.

En el mismo sentido y respecto de la misma ley de Canarias cabe citar las SSTC 135 y 137/2009.

También en el contexto de la adecuación de la legislación autonómica a la legislación básica del Estado destaca la singularidad del caso que ofrece la STC 162/2009, por la que declara inconstitucional y nulo un precepto de la *Ley de las Cortes de Aragón 7/1999, de 9 de abril de Administración local de Aragón,* que si bien era acorde con la normativa básica estatal existente en el momento de la aprobación, dejó de serlo de forma sobrevenida tras una modificación de la normativa básica estatal a través de la Ley 33/2003, que estableció un principio general de adjudicación de contratos patrimoniales mediante concurso. Por el contrario, la ley autonómica preveía la subasta como método general y el concurso de forma excepcional. Esta nueva circunstancia lleva al TC a declarar la inconstitucionalidad y nulidad del precepto autonómico, en base a la competencia del Estado *ex.* art. 149.1.18 CE para asegurar a las ciudadanos un tratamiento uniforme en sus relaciones con las Administraciones públicas, que se vería comprometido si las formas de adjudicación de los contratos para la explotación de los bienes patrimoniales pudieran ser diferentes en las diversas partes del territorio. Ahora bien, atendido el carácter sobrevenido de la inconstitucionalidad de la ley aragonesa, los efectos de la misma lo son exclusivamente a partir de la entrada en vigor de la modificación de la ley estatal.

Otras cuestiones

De forma más sintética, cabe reseñar otras sentencias del Tribunal que reproducen jurisprudencia consolidada en determinados ámbitos materiales. Una de ellas es la STC 168/2009 que versa sobre la delimitación competencial en materia de carreteras, con especial mención para la red de carreteras de interés general. Resuelve un recurso de inconstitucionalidad presentado por el Presidente del Gobierno contra la *Ley del País Vasco, 5/2002, de 4 de octubre, de segunda modificación de la Ley reguladora del Plan General de Carreteras.* El reproche de inconstitucionalidad se centró en que la ley autonómica extendía sus efectos a carreteras de titularidad estatal. Para el País Vasco, sin embargo, estos efectos sobre la red de carreteras del Estado eran de carácter estrictamente funcional, pero sin que la parte vasca concretase el significado o alcance de esta cláusula. El TC recuerda su doctrina asentada en las SSTC 65 y 132/1998, por las que establece que en este ámbito material de la distribución de competencias había que tener en cuenta no sólo el criterio territorial sino también la garantía del interés general, cuya concreción corresponde al Estado. Finalmente, en cuanto a la alegación autonómica en defensa de la competencia consistente en la necesidad de la cooperación entre ambas administraciones, el TC argumenta que ello no habilita al legislador autonómico para modular e interpretar una competencia estatal. Esto es, que antes de instrumentar fórmulas cooperativas se hace preciso concretar la titularidad y el ámbito material de la competencia.

El resto de sentencias resuelven diversas cuestiones de inconstitucionalidad. Por ejemplo, la STC 55/2009, dictada en materia de función pública, afronta la duda de constitucionalidad formulada respecto de la *Ley 9/1997, de 22 de diciembre de medidas tributarias y administrativas de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares,* en la que el Tribunal *ad quo* entendía que la previsión contenida en los artículos cuestionados, por la que se establecía un período transitorio de equiparación salarial del personal funcionario no docente transferido a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares durante cuatro ejercicios resultaba discriminatoria en relación con los funcionarios que realizaban las mismas funciones. El TC se remite a su doctrina establecida en la STC 110/2004, para estimar –parcialmente– la cuestión planteada, al entender que carece de justificación objetiva, el establecimiento durante el período transitorio de un régimen distributivo distinto para determinados empleados públicos dependientes de la misma administración y que ocupan puestos similares.

También, en el ámbito material del ejercicio de derechos fundamentales en la función pública, cabe reseñar la STC 130/2009, sobre un precepto de la *Ley 11/2004, de 29 de octubre, que actualiza el régimen local de Navarra,* que establecía una restricción en el proceso de acceso a la condición de secretario o interventor de las Entidades Locales de Navarra, limitado a quienes en el momento de la publicación de la convocatoria para obtener la habilitación vinieren ocupando la plaza de interinidad por un periodo ininterrumpido de al menos un año o de forma discontinua de hasta dos años. El TC lo declara contrario al art. 23.2 CE que reconoce el derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos y funciones públicas, con los requisitos que señalen las leyes, ya que su regulación no satisface los requisitos por la doctrina constitucional para admitir el carácter excepcional de las pruebas restringidas como son la excepcionalidad que se pretende afrontar y la legitimidad del fin perseguido.

Finalmente, y en otro orden material, como es el relacionado con la disciplina del mercado en el marco de la ordenación general de la economía, se sitúa la STC 106/2009, para estimar la cuestión planteada frente a un precepto de la *Ley 1/2002, de 26 de febrero, de comercio de Cantabria.* También aquí se remite a su propia jurisprudencia sentada en la STC 208/1999 y tal como se infiere del art. 1491.1.13ª CE considera que la limitación temporal de ventas con descuento dirigidas a la promoción de determinados productos, aunque afecta a consumidores, se refiere sobre todo a la relación horizontal entre empresas en una economía de mercado, por lo que se inscribe en la competencia estatal de defensa de la competencia. Esta interpretación suscita el interrogante acerca de la constitucionalidad las previsiones de algunos de los nuevos estatutos que reconocen la competencia exclusiva de la comunidad autónoma sobre la ordenación administrativa de la actividad comercial interior sobre todas las modalidades de ventas así como de las ventas promocionales (por ej., el art. 121.1.b EAC).

TRAMITACIÓN DE CONFLICTOS DE COMPETENCIA ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Marc Carrillo
Ramón Riu

En el segundo año de la IX Legislatura de las Cortes Generales, registra un nivel inferior de conflictividad entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Tras la reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana, y las posteriores de los Estatutos de Cataluña, Islas Baleares, Andalucía, Aragón y Castilla y León, se han aprobado leyes que despliegan su contenido y algunas de ellas ya han sido objeto de controversia competencial, bien a través de la presentación de recurso de inconstitucionalidad o conflicto de competencia, bien activando las previsiones del art. 33.2 de la LOTC. Especialmente en el caso de Cataluña, aunque al acabar el año sigue estando pendiente la esperada sentencia del TC cuyo pronunciamiento sobre el Estatuto catalán ha de influir necesariamente sobre los otros, en especial el de Andalucía aunque éste no haya sido recurrido con el alcance que lo ha sido el catalán.[1]

A reserva de lo que pueda ofrecer en su interpretación del bloque de la constitucionalidad la pendiente sentencia del TC sobre el nuevo Estatuto catalán de 2006, en especial, en todo lo que concierne a la nueva formulación funcional y material de sus competencias, cabe seguir planteándose si la interpretación del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 llevada a cabo por las diversas disposiciones estatales posteriores, se corresponde con el nuevo marco establecido por el bloque de la constitucionalidad, que ha experimentado una modificación por las reformas operadas en algunos Estatutos. O si sigue prevaleciendo una lógica preestatutaria. Es razonable suponer que la sentencia sobre el Estatuto de 2006 deberá precisar el panorama que se ha abierto con los llamados estatutos de nueva generación.

Con independencia de ello, se constata que este año el número de nuevos conflictos registrados ha disminuido notoriamente. En 2009 han sido de 22, es decir, el 50% menos que en 2008. De todos aquellos, 12 han sido planteados por los órganos centrales del Estado, además de los promovidos por las Cortes Generales (2) además del Poder Judicial a través de las habituales cuestiones de inconstitucionalidad (6). Por su parte, las Comunidades Autónomas han presentado 10.

Los desistimientos o situaciones procesales similares prosiguen la línea des-

1. El Estatuto andaluz fue recurrido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, en relación a sus arts. 43, 50.1.a), 50.2 y 52, referidos al alcance territorial y efectos de las competencias en general y también con respecto a las competencias en materia de aguas.

cendente de los últimos años. En 2008 hubo solo 3 desistimientos de las pretensiones formuladas al inicio del conflicto y en un supuesto se produjo la extinción del conflicto por desaparición sobrevenida del objeto. En 2009 la cifra ha sido de 4 casos, de los cuales sólo uno es propiamente un desistimiento mientras que los tres restantes son supuestos de extinción del conflicto por desaparición sobrevenida del objeto o conclusión del procedimiento por falta de objeto, etc.

Por su parte, los incidentes de suspensión previstos en relación con las previsiones del art. 161.2 CE han sido los mismos que el año anterior: 5. En un solo de ellos el Tribunal mantiene la suspensión, mientras que en los 4 restantes ha decidido levantar la suspensión cautelar que pesaba sobre una parte de los preceptos de la disposición recurrida y mantenerla en los restantes. Por tanto, en ningún caso ha decidido levantar la suspensión sobre la integridad de los preceptos impugnados.

Como es habitual, en esta sección del *Informe* se analizan las actuaciones que presentan relevancia procesal ante el alto Tribunal de las diversas formas de controversia sobre el contencioso competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, así como también la nueva conflictividad que puede promoverse en defensa de la autonomía local. Así, se da cuenta de los nuevos conflictos, incorporándose las providencias a través de las cuales se admiten los recursos de inconstitucionalidad y los conflictos de competencia, a los que hay que añadir las cuestiones de inconstitucionalidad presentadas por los órganos judiciales, siempre que su objeto verse sobre problemas de orden competencial, aunque no supongan propiamente un conflicto competencial. También se añaden los supuestos que se produzcan en defensa de la autonomía local. Aunque, este año tampoco se ha registrado ninguno. Además, se analizan los Autos mediante los cuales el TC resuelve sobre circunstancias procesales de relevancia competencial relativas al desistimiento entre las partes y la extinción del conflicto por desaparición sobrevenida del objeto. En tercer lugar, se tratan los supuestos en los que el TC resuelve acerca del incidente procesal relativo a la vigencia de la medida de suspensión de la disposición autonómica impugnada, cuando a ésta se adjunta la invocación por el Presidente del Gobierno o por el Gobierno del Estado del art. 161.2 de la CE, con los efectos suspensivos automáticos previstos sobre la disposición de la Comunidad Autónoma que ha sido impugnada. Finalmente, en este año también se incorporan los casos registrados de situaciones procesales que podrían definirse como pre-conflictuales o de resolución extra-jurisdiccional de conflictos, como son las previstas por el art. 33.2 de la LOTC tras la reforma operada por la Ley 1/2000, de 7 de enero y que, en síntesis, significan que el Presidente del Gobierno y los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas, puedan interponer el recurso de inconstitucionalidad en el plazo de nueves meses, contra leyes y disposiciones con fuerza de ley en relación a las cuales, y con la finalidad de evitar la interposición del recurso se cumplan los siguientes requisitos: 1) que se reúna la Comisión Bilateral de Cooperación entren el Estado y las Comunidad Autónoma; 2) que en el seno de la mencionada Comisión Bilateral se haya adoptado un acuerdo sobre iniciación de negociaciones para resolver las discrepancias; y 3) que el acuerdo sea puesto en conocimiento del TC por las partes que han entrado en controversia competencial.

Las leyes que han sido objeto de los nuevos conflictos a través del procedimiento del recurso de inconstitucionalidad planteado, ya sea por el Estado o por las Comunidades Autónomas han sido las siguientes: por parte de la Presidencia del Gobierno, la *Ley de la Asamblea de Madrid 3/2008, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas*; la *Ley de las Cortes Valencianas 16/ 2008, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat*; la *Ley de Galicia 18/2008, de 9 de diciembre, de Vivienda*; y la *Ley de Canarias 7/2009, de 6 de mayo, de modificación del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias sobre declaración y ordenación de áreas urbanas.*

Por su parte, el Congreso de los Diputados, a iniciativa de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular ha recurrido: la *Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009*, y el mismo grupo parlamentario ha hecho lo propio en relación con diversos preceptos de la *Ley de Cataluña 1272005, de 10 de julio, de educación.*

En el ámbito de las Comunidades Autónomas únicamente la Comunidad Autónoma de Madrid ha hecho del recurso de inconstitucionalidad, recurriendo el *Decreto-ley 1/2009, de 23 de febrero, de medidas urgentes en materia de telecomunicaciones.*

Por lo que concierne a los conflictos positivos de competencia, también este año el Gobierno del Estado no ha planteado ninguno. Lo que de nuevo contrasta con el activismo mostrado por las Comunidades Autónomas en este ámbito, quienes han sido parte en 9 conflictos positivos. Por orden del mayor grado de litigiosidad planteada por cada Comunidad Autónoma, los conflictos positivos registrados este año han sido en relación a las siguientes disposiciones:

A) Por parte de *Cataluña*, destacan una serie de conflictos caracterizados todos ellos por la incidencia competencial que tiene la actividad de fomento del Estado a través de la concesión de subvenciones: así, la *Orden ARM/2876/2008, de 2 de octubre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a asociaciones declaradas de utilidad pública y fundaciones adscritas al protectorado del Ministerio para la realización de actividades relativas a los programas que se desarrollen en la realización con la defensa de medio natural y la biodiversidad, la utilización sostenible de los recursos naturales y la prevención de la contaminación y del cambio climático,* y la *Orden ARM/3020/2008, de 22 de octubre, por la que se convoca la concesión de dichas subvenciones;* el *Real Decreto 1834/2008, de 8 de noviembre, por el que se definen las condiciones de formación para el ejercicio de la docencia en la educación secundaria obligatoria, el bachillerato, la formación profesional y las enseñanzas de régimen especial y se establecen las especialidades de los cuerpos docentes de enseñanza secundaria;* la *Orden ARM/ 1593/2009, de 5 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a asociaciones declaradas de utilidad pública y fundaciones adscritas al protectorado del Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino para fines de interés social de carácter medioambiental;* y la *Orden SAS/1352/ 2009*, de 26 de mayo, por la que *se establecen las bases reguladoras y se convoca la concesión para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.*

B) Galicia: el *Real Decreto 1916/2008, de 21 de noviembre, por el que se regula la iniciativa de modernización de destinos turísticos maduros,* y el *Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, sobre gestión de los residuos de las industrias extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por actividades mineras en su conjunto.*

C) Madrid: el *Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012* y, el *Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, por el que se regula la renta básica de emancipación de los jóvenes.*

D) Aragón: la *Orden SAS/1352/2009, de 26 de mayo, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca la concesión de subvenciones para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y la orden tributaria del Impuesto sobre la renta de las personas Físicas* y la *Orden ARM/1593/2009, de 5 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a asociaciones declaradas de utilidad pública y fundaciones adscritas al protectorado del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, para fines de interés social de carácter medioambiental.*

Este año, el uso del procedimiento de la cuestión de inconstitucionalidad cuyo contenido exprese también una controversia competencial, ha experimentado un ascenso respecto de los años inmediatamente anteriores. Si el año 2007 fueron solamente tres las cuestiones promovidas y en 2008 sólo dos, en 2009 la cifra ha ascendido a 6 leyes de las Comunidades Autónomas. No ha sido cuestionado ninguna del Estado. En estos casos, las leyes de cuya validez depende el fallo son: la *Ley 29/2002, de 30 de diciembre, Primera Ley del Código Civil de Cataluña;* la *Ley del Principado de Asturias 15/2002, de 27 de diciembre, de medidas presupuestarias, administrativas y fiscales;* la *Ley del País Vasco 18/1997, de 21 de noviembre, de Ejercicio de las Profesiones Tituladas y de Colegios y Consejos Profesionales;* la *Ley de Aragón 4/1999, de 25 de marzo, de Ordenación Farmacéutica;* el *Decreto Legislativo 3/2002, de 24 de diciembre, de la Generalitat de Cataluña, por el que se aprueba el Texto Refundido de la ley de Finanzas Públicas;* y la *Ley del País Vasco 4/1995, de 10 de noviembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.*

El año 2009 no ha sido una excepción. En efecto, como viene ocurriendo reiteradamente, en la conflictividad competencial de nueva factura registrada en el año del *Informe*, se reitera la ya tradicional línea de comportamiento procesal según la cual –aunque con alguna que otra excepción–, las controversias competenciales son dirigidas frente a instituciones donde no gobierna la misma fuerza política que la promueve. Y a la inversa, resulta más excepcional que se registren conflictos cuando existe una coincidencia entre las fuerzas políticas que disponen de plena capacidad de decisión, en las instituciones legitimadas para promover o no controversias ante el TC. No obstante, y al igual que ocurrió el año pasado, la tendencia en el presente ha quedado matizada por la excepción que ofrecen los casos de gobiernos de coalición, como se pone de manifiesto sobre todo en Cataluña y también en Galicia, además del caso del gobierno monocolor de Aragón. La constatación de esta tendencia se hace,

claro está, sin perjuicio de la presunción de la buena fundamentación jurídica que pueda acompañar a los respectivos recursos de inconstitucionalidad y conflictos positivos de competencia promovidos ante el TC.

Los datos relativos a esta tendencia y a sus excepciones son los siguientes: en los cuatro nuevos conflictos iniciados por el Gobierno del Estado, tres de ellos fueron dirigidos contra leyes de Comunidades Autónomas donde no gobierna el PSOE. La excepción la presenta la Comunidad Autónoma de Galicia, cuya Ley 18/2008, de 29 de diciembre, de Vivienda, aprobada todavía bajo gobierno de coalición del PSOE-PSGa/BNG fue recurrida por el Presidente del Gobierno.

La misma regla, esta vez sin excepciones, se cumple en los dos recursos de inconstitucionalidad presentados por el Congreso de los Diputados: los diputados recurrentes (en todos los casos, pertenecientes Grupo Parlamentario del PP) han recurrido leyes del Estado y de Cataluña, donde dicho partido está en la oposición.

No obstante, es en los diez nuevos conflictos planteados por las Comunidades Autónomas que pueden encontrarse algunas excepciones a la inveterada regla de no recurrir frente a disposiciones del propio partido, sea cual sea la Administración en la que tiene responsabilidades de gobierno. Es el caso de Aragón con gobierno del PSOE, que ha planteado un conflicto positivo relacionado con la invasión competencial derivada de las subvenciones estatales en materia de medio ambiente; el de Cataluña con un gobierno de coalición encabezado por el PSC, que han planteado cuatro nuevos conflictos en materias relacionadas con el medio ambiente (2), la educación y los servicios sociales, y finalmente de Galicia, cuyo gobierno de coalición PSGa/BNG (anterior al nuevo surgido de las elecciones del 1 marzo de 2009 con mayoría del PP) que también planteó un conflicto relacionado con las subvenciones en materia de turismo.

En este contexto relativo a la afinidad política, merece destacarse la diferencia que presentan las iniciativas preconflictuales del art. 33.2 LOTC tendentes a la resolución extra-jurisdiccional de conflictos competenciales respecto a leyes o normas con este rango. Y es que se aprecia una mayor distensión o flexibilidad respecto al criterio de la proximidad política de la otra parte. Es decir, importa menos cuestionar al afín políticamente. Así, en relación a las leyes del Estado que han sido aprobadas con el apoyo de la mayoría política formada en torno al gobierno minoritario del PSOE, entre las seis Comunidades Autónomas promotoras del procedimiento del art. 33.2 LOTC se encuentran tres con gobierno de composición socialista: Andalucía, Cataluña y Extremadura. Y asimismo, en relación a las leyes autonómicas que ha suscitado activar idéntico instrumento procesal, de las cuatro Comunidades Autónomas afectadas, tres de ellas son también Comunidades Autónomas con gobierno de composición socialista: Aragón, Castilla-La Mancha y Cataluña. Parece pues evidente este año, que la variable política cuenta menos si de los que se trata es de negociar las controversias competenciales a fin de evitar, si es posible, el acceso al TC.

La jurisdicción ordinaria sigue plateando al TC cuestiones de inconstitucionalidad en procesos en los que, en el contexto del juicio de legalidad que corresponde realizar a la jurisdicción ordinaria, previamente se suscitan también problemas relativos a la delimitación competencial. Se trata de una constante en la

historia de los litigios competenciales del Estado de las autonomías. En cierta forma, con ello se pone de manifiesto la participación complementaria de juzgados y tribunales en el juicio de constitucionalidad sobre el orden constitucional de competencias que, como es evidente año tras año, también se suscita en la jurisdicción ordinaria a través del procedimiento constitucional de la cuestión. Como ya se apuntado con anterioridad en este año se ha producido un cierto crecimiento en el número de cuestiones. A las dos registradas en 2008 han seguido, este año 6 provenientes en su mayoría (5) de órganos judiciales adscritos a la jurisdicción contencioso-administrativa (5): concretamente, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (2), del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, y de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de Oviedo y Bilbao. Por una de un Juzgado de 1ª Instancia de Lleida.

Las materias competenciales sobre las que principalmente ha recaído la nueva conflictividad en 2009, han sido las referidas a ámbitos materiales muy diversos. Dentro de esta notoria variedad material, pueden destacarse las controversias competenciales referidas a: medio ambiente; educación; urbanismo y ordenación del litoral, además de otos ámbitos materiales como servicios sociales, consumidores, legislación civil, cajas de ahorro, colegios profesionales, farmacias, etc.

A diferencia del año pasado, en 2009 el procedimiento del conflicto positivo de competencias (9) supera ligeramente al recurso de inconstitucionalidad como vía para la formulación de litigios competenciales. En este ámbito procesal, se mantiene el predominio casi absoluto de las Comunidades Autónomas a la hora de acudir al procedimiento del conflicto positivo: si en 2007 los conflictos de competencia planteados por las Comunidades Autónomas eran 12 por uno sólo el Gobierno central y en 2008 el balance era absolutamente favorable a las Comunidades Autónomas (con 16 conflictos positivos) por ninguno el Estado, en 2009 la tendencia se repite (9 las Comunidades Autónomas y ninguno el Estado), lo cual puede poner de manifiesto que en los últimos años el Estado confía en las posibilidades que pueda ofrecer la vía de resolución extrajurisdiccional de controversias. En todo caso, conviene resaltar la frecuencia de conflictos planteados como consecuencia de la eventual incidencia en sus competencias de la actividad de fomento del Estado a través de las subvenciones. Entre otras destacan los planteados en relación a: la *Orden ARM/1593/2009, de 5 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a asociaciones declaradas de utilidad pública y fundaciones adscritas al protectorado del Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino para fines de interés social de carácter medioambiental*, y la *Orden SAS/1352/2009,* de 26 de mayo, por la que *se establecen las bases reguladoras y se convoca la concesión para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.*

Otro dato que ya es clásico y que vuelve reiterarse es el grado de la litigiosidad protagonizada por las diversas Comunidades Autónomas frente al Estado, a través del recurso de inconstitucionalidad y el conflicto de competencias ante el TC, Cataluña se sigue manteniendo un año más en el primer puesto (con 4 contenciosos), seguida por Madrid (3), Galicia (2), y Aragón (1).

Los Autos de desistimiento (1) de la posición mantenida en los recursos de in-

constitucionalidad y en los conflictos de competencia, además de las situaciones procesales similares (3) que se apuntaban al principio, se han registrado la cifra de 4. Es una cantidad que va reduciéndose acorde con la línea iniciada a partir de 2004, sobre todo si se toma como referencia un dato todavía reciente: los 17 desistimientos registrados en 2006. Como ya es habitual en los últimos años, tampoco en 2007 se ha producido ningún allanamiento de posiciones jurídicas en los procesos conflictuales.

En puridad, el único caso de desistimiento registrado ha correspondido al Estado en relación a recurso de inconstitucionalidad presentado contra la *Ley de la Comunidad de Madrid, 3/2008, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas.*

Otra línea de actuación constante es la referida a la invocación de la medida cautelar contemplada en el art. 161.2 CE, en las 4 actuaciones conflictuales promovidas por el Gobierno del Estado (4 Recursos de Inconstitucionalidad planteados por el Presidente del Gobierno), se mantiene la tónica de su uso habitual por parte del Ejecutivo central. En todos ellos, se ha invocado la aplicación de la medida del art. 161.2 CE, lo que, una vez más, pone de relieve los diferentes beneficios procesales existentes entre la ley autonómica y la estatal.

Las decisiones jurisdiccionales del TC relativas a este incidente procesal del art. 161.2 CE durante el año 2008, a igual que el año pasado, se han registrado 5 supuestos: en ninguno de ellos el TC levanta íntegramente la suspensión de los preceptos impugnados. En un sólo caso la mantiene plenamente: en la *Ley de Galicia 18/2008, de 29 de diciembre, de Vivienda.* Y en las 4 restantes adopta una decisión mixta, consistente en levantar la suspensión de parte de los preceptos impugnados y en el resto mantenerla. Es el caso de: la *Ley de Canarias 7/2009, de 6 de mayo, de modificación del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales;* la *Ley de la Comunidad de Madrid 3/2008, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas;* la *Ley de la Comunidad Valenciana 16/2008, de 2 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalitat* y, la *Ley de Andalucía 21/2007, de 18 de diciembre, de régimen jurídico y económico de los puertos de Andalucía.*

Finalmente, la aplicación de las previsiones del art. 33.2 LOTC durante este año permiten constatar que su utilización por el Estado y por las Comunidades Autónomas se encuentra a la par: el primero lo ha hecho respecto de 13 leyes autonómicas mientras que las Comunidades Autónomas lo han iniciado con relación a 9 leyes estatales. De estas 22 leyes, 6 de ellas fueron aprobadas en 2008. Estas cifras ponen de relieve una evolución de este instrumento procesal que ya se aleja de las que ofrecían los primeros años de aplicación en los que era el Estado el que hacía una mayor uso.

Por otra parte, es preciso constatar también que esta vía de resolución extrajurisdiccional de conflictos se está mostrado razonablemente eficaz a su finalidad de procurar la reducción de la conflictividad. Aunque para una valoración más ponderada se requiere un examen de un periodo de tiempo superior al año, cabe reseñar que de las 22 actuaciones registradas en 2009 en las que se ha iniciado este

procedimiento preconflictual, se han resuelto las discrepancias iniciales en 5 ocasiones, quedando pendientes 16 controversias. De todas ellas, la relativa a la *Ley de Cataluña 1/2009, de 12 de febrero, de la Autoridad Catalana de la Competencia*, ha sido planteada y también resuelta durante el 2009 por lo que se trata de una doble actuación respecto de un sola ley.

NUEVOS CONFLICTOS (en general)	22
DESISTIMIENTOS/ALLANAMIENTOS	4
Desistimientos	1
En conflicto iniciado por:	
Estado	1
Cumunidades Autónomas	0
Extinción por desaparición sobrevenida del objeto	1
Conclusión por falta de objeto	1
Extinción del recurso de inconstitucionalidad	1
En conflicto iniciado por el Estado	2
En conflicto iniciado por las Comunidades Autónomas	1
INCIDENTES DE SUSPENSIÓN	5
Se levanta la suspensión	0
Se mantiene la suspensión	1
Se levanta y se mantiene parcialmente	4
PROCEDIMIENTOS CONSTITUCIONALES DE LOS NUEVOS CONFICTOS	
Recursos de inconstitucionalidad	7
Planteados por el Presidente del Gobierno	4
Planteados por el Congreso de los Diputados	2
Planteados por las Comunidades Autónomas	1
Conflictos positivos de competencia	9
Planteados por el Gobierno	0
Planteados por las Comunidades Autónomas	9
Cuestiones de Inconstitucionalidad	6
Contra ley estatal	0
Contra ley autonómica	6
Por la Secc.4ª de la Sala de los C-A del TS	2
Por la Secc. 2ª de la Sala de los C-A. del TSJ (CAT)	1
Por el Juzg. 1ªInst. nº 1 de Lleida	1
Por el Juzg. C-A nº 1 de Oviedo	1
Por el Juzg. C-A nº 1 de Bilbao	1
LOS NUEVOS CONFLICTOS PLANTEADOS POR LOS ÓRGANOS CENTRALES DEL ESTADO (12 en total, de los cuales 4 por el Gobierno)	
Por las Cortes Generales	2
Recurso de Inconstitucionalidad contra ley estatal	1

Recurso de Inconstitucionalidad contra ley autonómica	1
Por el Gobierno	4
Recurso de Inconstitucionalidad	4
Conflicto de competencia	0
Cuestión de Inconstitucionalidad planteada por el Poder Judicial	6
LOS NUEVOS CONFLICTOS PLANTEADOS POR EL GOBIERNO CONTRA LAS CCAA	4
Canarias	1
Comunidad Valenciana	1
Galicia	1
Madrid	1
LOS NUEVOS CONFLICTOS PLANTEADOS POR LAS CCAA CONTRA EL ESTADO	10
Aragón	1
Cataluña	4
Galicia	2
Madrid	3
INICIATIVAS PRECONFLICTUALES DEL ART. 33.2 LOTC	22
En relación a leyes del Estado	9
Comunidad Autónoma promotora:	
Andalucía	1
Canarias	1
Cataluña	4
Extremadura	1
Galicia	1
Madrid	1
En relación a leyes de las Comunidades Autónomas	13
El Estado la ha promovido en relación a:	
Aragón	1
Cantabria	2
Castilla La-Mancha	1
Cataluña	9
Balance de la aplicación del art. 33.2 de la LOTC en 2009[2]	
Controversias resueltas	5
Controversias pendientes	16

2 De las cinco resueltas, la relativa a la Ley de Cataluña 1/2009, de 12 de febrero, de la Autoridad Catalana de la Competencia, ha sido planteada y también resuelta durante el 2009.

Relación de casos en los que se ha utilizado el procedimiento constitucional del art. 33.2 LOTC en 2009

Objeto de la discrepancia: Ley de Cataluña 4/2008, de 24 de abril, del Libro Tercero del Código Civil de Cataluña.

Resultado de la negociación: Las partes consideran resueltas las discrepancias manifestadas y comunican su acuerdo al TC. BOE 16/2/2009.

Desenlace final: Fin de la controversia.

Objeto de la discrepancia: Ley de Cataluña 3/2008, de 23 de abril, del ejercicio de las profesiones del deporte.

Resultado de la negociación: Las partes consideran resueltas las discrepancias manifestadas y comunican su acuerdo al TC. BOE 16/2/2009.

Desenlace final: Fin de la controversia.

Objeto de la discrepancia: Ley de Cantabria 9/2008, de 26 de diciembre, de medidas Fiscales y de Contenido Financiero.

Resultado de la negociación: Las partes inician negociaciones, designan un grupo de trabajo para hacer una propuesta a la Comisión Bilateral de Cooperación y comunican este acuerdo al TC. BOE 23/3/2009.

Desenlace final: Pendiente.

Objeto de la discrepancia: Ley de Cataluña 18/2008, de 23 de diciembre, de garantía y calidad del suministro eléctrico.

Resultado de la negociación: Las partes inician negociaciones, designan un Grupo de Trabajo para hacer una propuesta a la Comisión Bilateral de Cooperación y comunican este acuerdo al TC. BOE 27/4/2009.

Desenlace final: Pendiente

Objeto de la discrepancia: Ley de Cataluña 1/2009, de 12 de febrero, de la Autoridad Catalana de la Competencia.

Resultado de la negociación: Las partes inician negociaciones, designan un grupo de trabajo para hacer una propuesta a la Comisión Bilateral de Cooperación y comunican este acuerdo al TC. BOE 23/6/2009

Desenlace final: Pendiente, pero se resuelve por acuerdo entre las partes durante este año.

Objeto de la discrepancia: Ley del Estado 2/2009, de 31 de marzo, por la que se regula la contratación con los consumidores de préstamos o créditos hipotecarios y de servicios de intermediación para la celebración de contratos de préstamo o crédito.

Resultado de la negociación: Las partes (Estado y Cataluña) inician negociaciones, designan un grupo de trabajo para hacer una propuesta a la Comisión Bilateral de Cooperación y comunican este acuerdo al TC. BOE 27/7/2009

Desenlace final: Pendiente

Objeto de la discrepancia: Ley de Castilla-La Mancha 2/2009, de 14 de mayo, de Medidas Urgentes en Materia de Vivienda y Suelo, por la que se modifica el Texto Refundido de la Ley de ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.

Resultado de la negociación: Las partes inician negociaciones, designan un grupo de trabajo para hacer una propuesta a la Comisión Bilateral de Cooperación y comunican este acuerdo al TC. BOE 15/9/2009

Desenlace final: Pendiente

Objeto de la discrepancia: Ley 5/2009 de Cataluña, de 28 de abril, de los recursos contra la calificación negativa de los títulos o las cláusulas concretas en materia de derecho catalán que deban inscribirse en un registro de la propiedad, mercantil o de bienes muebles

Resultado de la negociación: Las partes inician negociaciones, designan un grupo de trabajo para hacer una propuesta a la Comisión Bilateral de Cooperación y comunican este acuerdo al TC. BOE 26/9/2009.

Desenlace final: Pendiente.

Objeto de la discrepancia: Real Decreto-Ley 6/2009, de 30 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas en el sector energético y se aprueba el bono social.

Resultado de la negociación: Las partes (Estado y Extremadura) inician negociaciones, designan un grupo de trabajo para hacer una propuesta a la Comisión Bilateral de Cooperación y comunican este acuerdo al TC. BOE 28/9/2009.

Desenlace final: Pendiente.

Objeto de la discrepancia: Real Decreto-Ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito.

Resultado de la negociación: Las partes (Estado y Madrid) inician negociaciones, designan un grupo de trabajo para hacer una propuesta a la Comisión Bilateral de Cooperación y comunican este acuerdo al TC. BOE 6/10/2009.

Desenlace final: Pendiente.

Objeto de la discrepancia: Real Decreto-Ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito.

Resultado de la negociación: Las partes (Estado y Cataluña) inician negociaciones, designan un grupo de trabajo para hacer una propuesta a la Comisión Bilateral de Cooperación y comunican este acuerdo al TC. BOE 6/10/2009.

Desenlace final: Pendiente.

Objeto de la discrepancia: Real Decreto-Ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito.

Resultado de la negociación: Las partes (Estado y Galicia) inician negociaciones, designan un grupo de trabajo para hacer una propuesta a la Comisión Bilateral de Cooperación y comunican este acuerdo al TC. BOE 6/10/2009.

Desenlace final: Pendiente.

Objeto de la discrepancia: Real Decreto-Ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito.

Resultado de la negociación: Las partes (Estado y Andalucía) inician negociaciones, designan un grupo de trabajo para hacer una propuesta a la Comisión Bilateral de Cooperación y comunican este acuerdo al TC. BOE 6/10/2009.

Desenlace final: Pendiente.

Objeto de la discrepancia: Ley del Estado 5/2009, de 28 de junio, por la que se modifican la Ley 24/1988, de 28 de julio, del mercado de valores, la ley 26/1988, de 29 de julio, sobre disciplina e intervención y supervisión de los seguros privados y el Texto Refundido de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados, aprobado por Real Decreto Legislativo 6/2004, de 29 de octubre, para la reforma del régimen de participaciones significativas en empresas de servicios de inversión, en entidades de crédito y entidades aseguradoras

Resultado de la negociación: Las partes (Estado y Cataluña) inician negociaciones, designan un grupo de trabajo para hacer una propuesta a la Comisión Bilateral de Cooperación y comunican este acuerdo al TC. BOE 20/10/2009.

Desenlace final: Pendiente.

Objeto de la discrepancia: Ley del Estado 5/2009, de 28 de junio, por la que se modifican la Ley 24/1988, de 28 de julio, del mercado de valores, la ley 26/1988, de 29 de julio, sobre disciplina e intervención y supervisión de los seguros privados y el Texto Refundido de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados, aprobado por Real Decreto Legislativo 6/2004, de 29 de octubre, para la reforma del régimen de participaciones significativas en empresas de servicios de inversión, en entidades de crédito y entidades aseguradoras

Resultado de la negociación: Las partes (Estado y Canarias) inician negociaciones, designan un grupo de trabajo para hacer una propuesta a la Comisión Bilateral de Cooperación y comunican este acuerdo al TC. BOE 20/10/2009.

Desenlace final: Pendiente.

Objeto de la discrepancia: Ley de Aragón 4/2009, de 22 de junio, de ordenación del territorio.

Resultado de la negociación: Las partes inician negociaciones, designan un grupo de trabajo para hacer una propuesta a la Comisión Bilateral de Cooperación y comunican este acuerdo al TC. BOE 20/10/2009.

Desenlace final: Pendiente.

Objeto de la discrepancia: Ley de Cantabria 9/2008, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y de Contenido Financiero.

Resultado de la negociación: Las partes consideran resueltas las discrepancias manifestadas y comunican su acuerdo al TC. BOE 30/10/2009.

Desenlace final: Fin de la controversia.

***Objeto de la discrepancia*:** Ley de Cataluña 1872008, de 23 de diciembre, de garantía y calidad de suministro eléctrico.

Resultado de la negociación: Las partes consideran resueltas las discrepancias manifestadas y comunican su acuerdo al TC. BOE 30/10/2009.

Desenlace final: Fin de la controversia.

***Objeto de la discrepancia*:** Ley de Cataluña 14/2009, de 22 de julio, de aeropuertos, helipuertos y otras infraestructuras aeroportuarias.

Resultado de la negociación: Las partes inician negociaciones, designan un grupo de trabajo para hacer una propuesta a la Comisión Bilateral de Cooperación y comunican este acuerdo al TC. BOE 10/11/2009.

Desenlace final: Pendiente.

***Objeto de la discrepancia*:** Ley de Cataluña 1272009, de 10 de julio, de Educación.

Resultado de la negociación: Las partes inician negociaciones, designan un grupo de trabajo para hacer una propuesta a la Comisión Bilateral de Cooperación y comunican este acuerdo al TC. BOE 10/11/2009.

Desenlace final: Pendiente.

***Objeto de la discrepancia*:** Ley de Cataluña 1/2009, de 12 de febrero, de la Autoridad Catalana de la Competencia.

Resultado de la negociación: Las partes consideran resueltas las discrepancias manifestadas este mismo año y comunican su acuerdo al TC. BOE 15/12/2009.

Desenlace final: Fin de la controversia.

JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

Marc Carrillo
Maribel González Pascual

Consideraciones generales

Durante el período comprendido entre julio de 2008 y octubre de 2009, la actividad de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS ha generado toda una serie de sentencias que además, lógicamente, de las cuestiones de legalidad ordinaria, en ocasiones también abordan temas relativos a litigios competenciales, que ponen de relieve la incidencia que la jurisprudencia constitucional establecida sobre la delimitación de competencias tiene en la actividad del órgano supremo de la jurisdicción ordinaria.

Si año pasado se aportaban 22 sentencias que presentaban un interés específico al respecto, en el presente se han seleccionado otras 24 resoluciones que contienen aspectos de diversa relevancia para la delimitación competencial, cuyo enjuiciamiento no puede ser ajeno a la función jurisdiccional que corresponde a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS.

En esta selección de sentencias analizadas se han incorporado aquéllas que se caracterizan por presentar un especial interés en el ámbito de la delimitación de competencias, sin perjuicio de las cuestiones de legalidad ordinaria que a ellas vienen anudadas. Con esta lógica, los temas de mayor relieve jurídico que en el período analizado se presentan en el ámbito de las controversias competenciales son los siguientes: el tema habitual de la relación entre ley básica y ley de desarrollo autonómica y en este contexto el respeto a las competencias de los entes locales; la autorización por el Estado de las consultas de ámbito local; la autonomía política y la diversidad normativa; la autonomía local; las competencias en materia de urbanismo y las relaciones interadministrativas.

Las materias competenciales más habituales de las sentencias del TS este año son las referidas, sobre todo, al urbanismo y telecomunicaciones. Fuera de este ámbito material se registra un amplio catálogo de materias entre las que cabe destacar las referidas a: función pública, finanzas, símbolos del Estado, igualdad en los deberes tributarios, pesca marítima, territorio como ámbito de la autonomía, aguas, traspasos de competencias, agricultura, patrimonio histórico, comercio y sanidad.

De la suma total de las 24 sentencias en las que el TS se pronuncia preferentemente sobre cuestiones de orden competencial, 15 sentencias corresponden a disposiciones y resoluciones de las Comunidades Autónomas, 3 lo son del Estado y otras 6 proceden de las Corporaciones Locales. En buena parte de ellas, el TS se

acoge expresamente a la jurisprudencia constitucional para fundamentar su decisión sobre la controversia competencial que subyace a su juicio de legalidad.

Las disposiciones del Estado que han sido objeto de los contenciosos resueltos durante el período analizado, son las siguientes: *Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de julio de 2007, por el que se establecen los objetivos de estabilidad presupuestaria para las Comunidades Autónomas; Real Decreto 553/2006, de 5 de mayo, de traspaso a la Comunidad Autónoma de Galicia de las funciones y servicios en materia educativa, de empleo y formación profesional ocupacional encomendados al Instituto Social de la Marina, y Real Decreto 172/2007, de 9 de febrero, por el que se modifica la demarcación de los Registros de la Propiedad, Mercantiles, y Bienes Muebles.*

Por lo que concierne a las disposiciones de las Corporaciones Locales, entre otras, cabe citar las siguientes: *Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de septiembre de 2006, por el que se deniega al Ayuntamiento de Almuñécar la preceptiva autorización para la celebración de una consulta popular relativa a la aprobación inicial del Plan General de Ordenación Urbanística del Municipio;* la *Norma Foral 4/2000, de 29 de mayo, de Medidas Tributarias de las Juntas Generales del Territorio Histórico Bizkaia;* el *Acuerdo de la Comisión de Urbanismo de Tarragona de 15 de julio de 1997, por el que se aprueba definitivamente el Plan General de Ordenación Urbana de Alcanar;* el *Acuerdo de la Comisión Insular de Urbanismo de Mallorca, de 19 de abril de 1999, que denegó la aprobación definitiva de la modificación del Plan Parcial de Andratx (Mallorca), etc.*

En lo que afecta a las numerosas disposiciones de las Comunidades Autónomas, entre otras destacan las siguientes: el *Decreto de Castilla y León 101/2005, de 22 de diciembre, por el que se regula la historia clínica;* el *Decreto 102/2002, de 14 de junio, de la Consejería de Economía y Hacienda, por el que se aprueba el Reglamento económico-financiero tributario del canon de saneamiento de la Región de Murcia; Decreto del Gobierno vasco 190/2006, de 3 de octubre, por el que se regula el Servicio de Televisión Local por Ondas Terrestres;* el *Acuerdo de 22 de septiembre de 1998, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se aprueba con carácter definitivo la revisión de las Normas Subsidiarias de Guadalix de la Sierra y su catálogo de bienes protegidos;* la *Orden de la Consejería de Economía y Empleo de la Comunidad Autónoma de Castilla y León de 23 de diciembre de 2004, por la que establece los domingos y días festivos de apertura para el comercio en la Comunidad de Castilla y León durante el año 2005;* la *Propuesta de Proposición de Ley Orgánica por la cual se establece el Estatuto de Autonomía de Cataluña y se deroga la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, aprobada por el Parlamento de Cataluña y remitida a las Cortes Generales;* el *Decreto del Gobierno de la Generalidad Cataluña 362/2001, de 24 de diciembre, por el que se regula el sistema de señalización orientativa de los programas de televisión, que incluye dentro de su ámbito material de aplicación a los operadores de otros servicios de televisión cuando efectúen programación dirigida específicamente a los usuarios de Cataluña;* la *Orden de 29 de abril de 2002, del Departamento de Cultura y Turismo de la Diputación General de Aragón, por la que se completa la declaración originaria de bien de interés cultural de la denominada Iglesia de San Fernando en Zaragoza, delimitando su entorno de protección;* el *Decreto*

127/2001, de 9 de noviembre, por el que el Consejo de Gobierno de la Comunidad de las Islas Baleares declara parque natural la península de Llevat i las Reservas Naturales de Cap Farrutx i Cap des Freu, etc.

Recursos contra actuaciones del Estado

Las escasas resoluciones del TS seleccionadas este año referidas las disposiciones y actos del Estado cabe citar en primer lugar la STS 3/3/2009, relativa al *Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de julio de 2007, por el que se establecen los objetivos de estabilidad presupuestaria para las Comunidades Autónomas*. La Comunidad Autónoma de Castilla y León considera que dicho acuerdo vulnera su autonomía financiera y acusa al Estado de la fijación unilateral de un principio sin haber respetado el proceso de negociación bilateral previsto en el art. 5.3 de la Ley Orgánica 5/2001. El TS rechaza este planteamiento con la recurrente invocación de los títulos horizontales del art. 149.1.13 y 149.1.14 CE que atribuyen al Gobierno la posibilidad, si así lo cree conveniente para el conjunto de la economía española, de no tener en cuenta las especificidades de cada una de las CCAA cuando fija sus objetivos de estabilidad presupuestaria. Esto es, el Tribunal se hace eco de la reiterada jurisprudencia del TC por el que esta política pública en materia económica se enmarca dentro de la competencia exclusiva estatal en lo que se refiere a la planificación general de la actividad económica.

De esta sentencia cabe también mencionar, no obstante, la beligerante invocación por parte de esta Comunidad Autónoma del principio de relación bilateral para justificar sus pretensiones competenciales. Un principio que por otra parte ha sido y es inequívocamente denostado en relación a otros supuestos bien conocidos, como es el relativo a las previsiones establecidas al respecto en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006. Cuando es evidente que las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas se han basado desde el inicio del sistema democrático en la combinación de relaciones multilaterales y asimismo bilaterales, sin que ello haya sido específicamente reconocido ni tampoco negado por la jurisprudencia constitucional. En este sentido, para el caso planteado por la Comunidad de Castilla y León, el TS aclara que ni la legislación ni la jurisprudencia constitucional establecen el núcleo esencial de lo que debe entenderse por negociación bilateral; en sus rasgos mínimos negociación bilateral implica intercambio mutuo de información para poder llegar a un acuerdo en el marco de un contacto directo entre dos partes. Y este proceso por otra parte reiteradamente producido en el pasado más inmediato, también se ha constatado entre Castilla y León y el Estado por lo que el TS niega que la bilateralidad haya sido vulnerada.

Otra sentencia de interés es la STS 31/3/2009, referida al significado y alcance de los Reales Decretos de traspaso de funciones y servicios del Estado a una Comunidad Autónoma. En este caso se trataba del Real Decreto 553/2006, de 5 de mayo, de traspaso a Galicia de las funciones y servicios en materia educativa, de empleo y formación profesional ocupacional encomendados al Instituto Social de la Marina. Se discutía el principio de voluntariedad de los funcionarios traspasados, que los recurrentes consideraban que había sido vulnerado. Sin embargo, el TS recuerda que dicho principio únicamente es aplicable para los funcionarios ubicados en

órganos o sedes centrales del Estado que son traspasados a la Comunidad Autónoma. Por el contrario en aquellos casos en los que los funcionarios objeto de traspaso estén prestando servicios en la Administración periférica del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma destinataria del traspaso de competencias, dicho principio de voluntariedad no es aplicable y por tanto el traspaso puede ser de carácter forzoso, dado que no ha habido cambio de territorio y si, únicamente, de Administración Pública a la que se presta servicio.

Finalmente cabe evocar en este parte del *Informe* la relevante STS 5/5/2009 referida al Real Decreto 172/2007, de 9 de febrero, por el que se modifica la demarcación de los Registros de la Propiedad, Mercantiles y Bienes Muebles. Esta sentencia tiene su importancia en la medida en que se refiere ya a la aplicación de un Estatuto reformado como es el de Cataluña de 2006 que ha otorgado a la Generalidad la competencia ejecutiva en materia de demarcaciones notariales y registrales. Lo significativo de la sentencia estriba en que no obstante la reforma estatutaria, mantiene la competencia a favor del Estado hasta que no se produzca la efectiva transferencia de servicios y funciones a la Generalidad de Cataluña. Para ello, el TS se ampara en la STC 155/1990, por la que se establece que el principio de continuidad del servicio público debe prevalecer hasta tanto la transferencia y la competencia no se haya materializado a través del decreto de traspaso correspondiente.

Recursos contra actuaciones de las Corporaciones Locales

De las disposiciones y actos de las Corporaciones Locales que se han registrado durante el período analizado cabe empezar por una especialmente significativa, como es la STS 23/9/2008 referida al Ayuntamiento de Almuñécar, una corporación local que por *Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de septiembre de 2006,* le fue denegada la preceptiva autorización del Estado para la celebración de una consulta popular relativa a la aprobación inicial del Plan General de Ordenación Urbanística del municipio. El tema tiene especial relevancia dado que aborda el alcance y los límites de las consultas populares en el ámbito de la Administración Local. Como es sabido, el art. 71 LBRL habilita a los municipios a celebrar consultas populares respecto de competencias que le son propias no siendo preciso que sean exclusivas. La regulación de este tipo de consultas queda excluida de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre modalidades de referéndum.

La cuestión de la desautorización por parte del Estado de la consulta referida, tiene que ver con la interpretación del ámbito competencial que en este caso es objeto de controversia entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y el Ayuntamiento de Almuñécar. Y concretamente respecto de la materia competencial de urbanismo, como es el caso que aquí se dilucidaba, quedan excluidos del objeto de las consultas populares municipales aquellos asuntos que, aún teniendo carácter local y siendo de especial relevancia para los intereses vecinales, afectan a competencias exclusivas de las CCAA o del Estado. Atendiendo que el urbanismo es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, la consulta local sobre esta materia quedaba impedida.

Merece también especial mención la STS 22/1/2009, que aborda el principio de igualdad y condiciones en el ejercicio de los deberes tributarios. Se trataba de un recurso del Estado contra la *Norma Foral 4/2000, de 29 de mayo, de medidas tributarias de las Juntas Generales del Territorio Histórico de Bizkaia*, en cuanto establecía una serie de deducciones por innovación tecnológica e investigación científica a las empresas así como por las reducciones previstas en las sanciones en caso de que se produzca conformidad por parte del sujeto pasivo. El TS niega que exista una vulneración del principio de igualdad y para ello argumenta que al objeto de determinar la existencia de una desigualdad en el cumplimiento de los deberes tributarios, deberá aprobarse dicha situación respecto de la presión tributaria efectiva y global, ya que pueden compensarse en otros territorios las supuestas diferencias mediante bonificaciones u otras deducciones. Sin embargo, a juicio del TS, el Estado no ha probado que exista dicha disparidad desde una perspectiva global por lo que concluye, siguiendo la doctrina constitucional, que el principio de igualdad no implica en todos los casos un tratamiento legal e igual, con abstracción de cualesquiera elementos diferenciados de trascendencia jurídica lo cual conlleva a reconocer que en un Estado compuesto como es el español pueden existir posiciones jurídicas distintas de los ciudadanos en las diferentes partes del territorio estatal, siempre que naturalmente quede a salvo la garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales.

El principio de autonomía local y su alcance en el ámbito de las relaciones entre los entes locales y la Comunidad Autónoma respectiva aparece en la STS 2/4/2009. El objeto de la controversia fue un *Acuerdo de la Comisión de Urbanismo de Tarragona de 15 de julio de 1997, por el que se aprueba definitivamente el Plan General de Ordenación Urbana de Alcanar*. El recurrente alegó la vulneración del principio de autonomía local por parte de la Generalidad de Cataluña al aprobar dicho Plan. Sin embargo el TS basándose en la reiterada jurisprudencia del TC sobre dicho principio, delimita las competencias de la Comunidad Autónoma para incidir y modificar los planes generales de ordenación urbana en el momento de su aprobación definitiva, como era el caso. En este sentido el Tribunal recuerda que el principio de autonomía local garantiza al municipio la posibilidad de participar en aquellos asuntos que lo atañen. El urbanismo de los asuntos de claro interés municipal, pero obviamente corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia para incidir si cabe en la aprobación de los planes generales. En un sentido similar en relación también al principio de autonomía local cabe citar también la STS 23/4/2008 referida al *Acuerdo de la Comisión Insular de Urbanismo de Mallorca de 19 de abril de 1999, relativa a las Normas Subsidiarias de Andratx.*

Finalmente la STS 21/4/2009 reitera el carácter no autonómico de la ciudad de Ceuta, afirmando, en cambio, su naturaleza de entidad local, con base en la STC 240/2006. La sentencia trae causa de la desestimación por silencio administrativo de una solicitud formulada por la empresa mercantil Contractor, S.A., por una liquidación al Ayuntamiento de Ceuta para el pago de determinadas cantidades derivadas de la ejecución de unas obras de ensanche y urbanización. Al ostentar la naturaleza de entidad local y de acuerdo con la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (art. 8.1), el acto administrativo impugnado se considera un acto de una entidad local, siendo competentes para su conocimiento en primera instancia los juzgados de lo Contencioso-Administrativo.

Recursos contra actuaciones de las Comunidades Autónomas

Como viene siendo habitual el TS también aborda con relativa frecuencia controversias competenciales en las que aparece la relación entre ley básica estatal y ley autonómica de desarrollo. Este año desde luego no es una excepción y prueba de ello es que una buena parte de las quince sentencias registradas se refieren a disposiciones de las Comunidades Autónomas en las que el Abogado del Estado u otros recurrentes, cuestionan su adecuación a la legislación básica sectorial.

Una primera viene referida al *Decreto de la Comunidad Autónoma de Castilla y León 101/2005, de 22 de diciembre, por el que se regula la historia clínica.* El Estado discrepaba de su contenido por una posible infracción de la legislación básica estatal en materia de sanidad. La STS 13/5/2009 rechaza estas pretensiones argumentando que si bien el decreto autonómico utiliza una sistemática y denominaciones distintas a las empleadas por la legislación básica para fijar los contenidos de la historia clínica, esta posibilidad queda amparada por la Constitución, que de manera reiterada ha abierto la posibilidad a la diversidad normativa de carácter autonómico cuando se desarrolle el mínimo común denominador estatal. En definitiva, el TS recuerda el principio elemental por el que la autonomía política es sinónimo de diversidad en la regulación normativa de una misma materia competencial.

Con la consolidación del ordenamiento jurídico fundamentado en la Constitución normativa, progresivamente han venido siendo asumidos por la jurisdicción ordinaria, los criterios de interpretación constitucional. Y desde luego, han sido progresivamente incorporados a la jurisprudencia del TS en casos como el que expresa la STS 27/5/2009. Se trata del criterio hermenéutico de la llamada interpretación conforme, de habitual aplicación en la jurisprudencia constitucional y que tampoco debería serlo en la jurisprudencia ordinaria. Pues bien, en este caso, el TS la aplica en relación a un *Decreto del Gobierno vasco 190/2006, de 3 de octubre, por el que se regula el Servicio de Televisión Local por Ondas Terrestres.*

Este decreto autonómico fue considerado contrario a la legislación básica estatal en materia de televisión local por parte del TSJ del País Vasco, puesto que permitía que una misma persona pudiera ser concesionaria de dos títulos habilitantes, supuesto este prohibido por el legislador básico. Por el contrario, el TS estima que el decreto autonómico podría ser aparentemente contrario a la legislación básica pero, sin embargo, entiende que es posible interpretarlo de manera que sea compatible con la misma. Así, de una interpretación conjunta del ordenamiento jurídico integrado por la Ley 41/1995 y la Ley estatal 10/2005, el TS indica que el concepto de prohibición en cadena se proyecta no sobre una única persona concesionaria, sino cuando supuesto afecte a dos o más. Trasladado este concepto al ámbito de las demarcaciones, el legislador estatal ha querido impedir la unidad de decisión entre dos o más sociedades concesionarias. Y el decreto autonómico respeta este concepto de prohibición en cadena, puesto que de su tenor literal se deriva la imposibilidad de obtener dos concesiones en una misma demarcación, así como de su articulado se desprende la imposibilidad de presentar más de una oferta por sociedad en cada demarcación.

También el ámbito de lo básico y su relación con la normativa autonómica

aparece en la STS 28/5/2009 dictada en relación con la *Orden de la Consejería de Economía y Empleo de la Comunidad Autónoma de Castilla y León de 23 de diciembre de 2004 por la que se establecen los domingos y días festivos de apertura para el comercio durante el año 2005 en dicha Comunidad Autónoma*. El recurrente –una asociación de comerciantes– alegó que la normativa autonómica no respetaba las condiciones establecidas por la legislación básica estatal para la apertura en día festivo de los comercios. En esencia, estas condiciones eran: el atractivo comercial de los días de apertura y en segundo lugar las necesidades comerciales. Sin embargo, la carga de probar que eso no ha sido respetado por la Comunidad Autónoma no permitió a la asociación de comerciantes justificar la vulneración de la legislación básica por lo que ni el TSJ ni tampoco el TS llegan a concluir que la Orden autonómica haya invadido competencias básicas estatales.

También en el contexto del respeto a la legislación básica, concebida como mínimo común denominador se sitúan las STS 8/4/2009 y la STS 2/7/2008. La primera de ellas para reconocer que el *Decreto 67/1999, de 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento general de ingreso de personal y provisión de puestos de trabajo de los funcionarios al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León*, vulnera la legislación básica porque no prevé como alternativa la posibilidad de la promoción interna con una antigüedad de cinco años y la superación de un curso específico de formación. Y la segunda, relativa a la *Orden de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalidad de Cataluña 152/2002, de 2 de mayo, sobre establecimiento de descanso semanal para las embarcaciones dedicadas a la pesca*, no respeta la legislación básica sectorial. En este caso, el TS se acoge a la STC 68/1992.

Entre otros temas también abordados por la jurisprudencia del TS este año se encuentra la delimitación del territorio como ámbito de la autonomía política de la Comunidad Autónoma y la incidencia que en ello pueda tener el mar territorial y las aguas interiores. Pues bien, de nuevo tomando como referencia a la jurisprudencia constitucional, en este caso, la STC 38/2002, el TS reconoce que el *Decreto 127/2001, de 9 de noviembre, de las Islas Baleares referido al parque natural de la península de Llevat y de las Reservas Naturales de Cap Farrutx y Cap des Freu* vulnera el art. 132.2 y el 149.1.19 CE. La razón es la siguiente: en la sentencia citada el TC estableció que la declaración de espacio natural protegido sólo puede extenderse al mar territorial excepcionalmente, cuando sea necesario para la continuidad y unidad del espacio físico. Sin embargo, la Comunidad Autónoma no ha aportado prueba documental que justifique la necesidad de extender el espacio natural con lo cual vulnera las previsiones constitucionales sobre pesca marítima.

En materia de medios de comunicación y régimen de prensa, radio y televisión, STS 17/3/2009 presenta un interés singular por la aplicación restrictiva que de las competencias autonómicas llega a realizar, en relación a su interpretación del *Decreto de la Generalidad de Cataluña 362/2001, de 24 de diciembre, por el que se regula el sistema de señalización orientativa de los programas de televisión que incluye dentro de su ámbito material de aplicación a los operadores de otros servicios de televisión cuando efectúen programación dirigida específicamente a los usuarios de Cataluña.*

El TS declara que el título competencial del art. 149.1.27 CE (normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión), determina que la Generalidad de Cataluña carece de competencias sobre los operadores televisivos de ámbito estatal. En consecuencia, según el criterio del TS la Generalidad no puede establecer un régimen de señalización que sea aplicable a las desconexiones territoriales de las cadenas estatales con una programación específica para la Comunidad Autónoma. El TS aclara que no cabe la posibilidad de fragmentar la regulación jurídica de los operadores en función de sus emisiones ya que de lo contrario dicha fragmentación pondría en peligro el control de las emisiones por parte de la Administración tutelante. En consecuencia, las obligaciones que se imponen a los operadores televisivos son globales para el conjunto de sus emisiones.

Sin embargo, cabe preguntarse que alcance puede tener para el TS el territorio como ámbito de autonomía política y la relevancia que la Administración autonómica con competencias de desatollo y ejecución de la legislación estatal en materia de prensa radio y televisión puedan tener sobre los operadores, cuando sus programas están exclusivamente dedicados a la población de dicha Comunidad Autónoma. La respuesta obviamente es que el alcance es nulo y la consecuencia no es otra que la de diluir la insignificancia del poder de control que la Administración autonómica pudiese ejercer también al respecto.

Aunque como se expresaba en el *Informe* de la jurisprudencia del TC de 2009, todavía está pendiente la sentencia del TC sobre el Estatuto de Autonomía de 2006, no deja de ser –cuando menos– curioso, el supuesto que plantea la STS 2/3/2009 en la que resuelve el recurso planteado por un recurrente ante el TSJ de Cataluña, en el que alegaba que la propuesta de *Proposición de Ley Orgánica de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña aprobada por el Parlamento de Cataluña y remitida a las Cortes Generales*, vulnera derechos y libertades fundamentales. El TSJ desestimó el recurso por falta de jurisdicción y por su parte el TS estima correcta dicha decisión porque, obviamente, la jurisdicción contencioso-administrativa carece de competencia para enjuiciar la aprobación de la propuesta de ley orgánica por dos motivos. En primer lugar, porque el Parlamento de Cataluña no es una Administración Pública y, en segundo lugar, porque la aprobación de la propuesta en ningún caso es un acto administrativo. Ciertamente es una obviedad pero también es un ejemplo más –si acaso, pintoresco– del proceso institucional que ha rodeado y rodea todavía al Estatuto catalán de 2006.

De nuevo el principio de autonomía local aparece en la jurisprudencia del TS. En este caso se trata de la STS 14/5/2009, en relación con un *Acuerdo de 22 de septiembre de 1998 del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se aprueba con carácter definitivo la revisión de las normas subsidiarias de Guadalix de la Sierra en su catálogo de bienes protegidos.* Pues bien, la sentencia reitera lo ya conocido: que la autonomía local garantiza al municipio la posibilidad de participar en aquellos asuntos que le afecten; que el urbanismo es uno de estos asuntos de claro interés municipal; pero que, sin embargo, pese a ese interés local en materia urbanística la Comunidad Autónoma ostenta competencia para incidir en la aprobación definitiva de las normas urbanísticas de los municipios. Si bien la intensidad de dicha competencia autonómica varía en función de elementos reglados o discrecionales, en los primeros la Comunidad Autónoma tiene plena libertad para controlarlos mientras que en los segundos la Comuni-

dad Autónoma podrá introducir modificaciones cuando entren juego competencias de ámbito supralocal.

La actividad de fomento a través de las subvenciones aparece de manera relevante en la STS 20/10/2009. Se trataba de una *Orden de 27 de agosto de 2002, del Departamento de Agricultura de la Diputación General de Aragón, por la que se establecen los mecanismos necesarios para la tramitación y la ejecución de las ayudas contempladas en la ejecución del programa de mejora de la calidad de la producción de aceite de oliva para la campaña 2002-2003*. La cuestión singular que aquí se plantea es la relación entre dicha disposición autonómica y la decisión tomada en la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural, con participación de las diversas CCAA y cuyo contenido no fue impugnado por ninguna de ellas. Pues bien el programa de dicha orden no permitía alterar el elenco de actividades subvencionables. En consecuencia dado que la Orden no se enmarcaba en la competencia exclusiva sobre agricultura de la Comunidad Autónoma el TS considera que debe dejarse sin efecto la citada Orden por ser contraria a la decisión tomada por la Conferencia Sectorial. Ciertamente la cuestión que aquí se plantea es si un acuerdo tomado en un órgano de cooperación puede cuestionar la ejecución de la competencia en materia de agricultura por parte de la Comunidad Autónoma. Aunque parece evidente que si la Comunidad Autónoma participó del acuerdo es ilógico que después se desmarque del mismo.

De forma más sintética se reseñan aquí algunos temas de relevancia autonómica que han sido abordados por otras sentencias seleccionadas en el período analizado. Por ejemplo la STS 28/5/2009 en la que el TS determina que la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares puede imponer un recargo sobre la actividad del juego puesto que dispone de competencias en materia de tasas y otras exacciones. Para ello el TS se remite a la STC 296/1994 que declaró conforme a la Constitución que las CCAA podían establecer un recargo autonómico sobre la tasa fiscal del juego.

La STS 3/12/2008 enfatiza la importancia del principio de cooperación entre las diversas administraciones. En este caso se trataba de la protección del patrimonio histórico en el que concurren competencias estatales y autonómicas, motivo por el cual cualquier solución debe estar presidida por los principios de cooperación y colaboración entre Administraciones Públicas.

Y finalmente la STS 20/5/2009 dictada en materia de aguas, resuelve que el *Decreto 102/2002, de 14 de junio, de la Consejería de Economía y Hacienda de la Región de Murcia, por la que se aprueba el Reglamento económico-financiero tributario del canon de saneamiento de dicha Comunidad Autónoma*, vulnera las competencias de los municipios en materia de aguas. Ciertamente el TS reconoce que la competencia de la Comunidad Autónoma para regular e imponer un canon del agua no se discute. Sin embargo la cuestión principal era examinar si dicha competencia se había ejercido correctamente o no, esto es, si se había respetado el núcleo básico de las competencias de los municipios establecido en la legislación básica en materia local (art. 25.2 LBRL). Y es aquí donde la capacidad de penetración de la norma autonómica es tal que afecta directamente a las infraestructuras de saneamiento que son de titularidad local, razón por la cual el decreto fue declarado nulo.

UN COMENTARIO SOBRE LA REFORMA DEL MODELO DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Julio López Laborda

Introducción

Tras un dilatado proceso de negociaciones bilaterales, selectivo y poco transparente, el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) aprobó el 15 de julio de 2009 el *Acuerdo 6/2009, para la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía* (en adelante, Acuerdo), con efectos desde el 1 de enero de 2009.[1] Las novedades que incorpora ese texto se introducen en nuestro ordenamiento jurídico mediante la *Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas* y la *Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias* (en adelante, Ley de Financiación). Aunque el Acuerdo contó con la abstención de seis Comunidades Autónomas (Castilla y León, Galicia, Madrid, Murcia, La Rioja y Comunidad Valenciana) y de la Ciudad Autónoma de Melilla, todas las Comisiones Mixtas han dado su conformidad al nuevo sistema.

Sin duda, el nuevo modelo (al que me referiré como Modelo de 2009) es el más complicado de los cinco aprobados durante la vigencia del denominado «período definitivo» de financiación autonómica, seguramente debido a la dificultad de cohonestar demandas de índole técnica y política muy variada y difícilmente compatibles. Esa complejidad del modelo dificulta sobremanera la comprensión de su lógica y estructura y la estimación de sus consecuencias financieras para las comunidades autónomas.

El objetivo del presente trabajo es describir con algún detalle y valorar los cambios introducidos por el Modelo de 2009 con respecto al modelo vigente hasta ahora (que identificaré como Modelo de 2001). Para que la exposición resulte más sencilla, basaré la comparación de los sistemas en dos esquemas que sintetizan su estructura básica respectiva.[2]

1. El texto completo del Acuerdo puede consultarse en Consejo de Política Fiscal y Financiera (2009).

2. Existen algunas evaluaciones preliminares de la propuesta presentada por el gobierno central en diciembre de 2008, sobre la que se basa el presente Acuerdo: véase Cantalapiedra y Borraz (2009), López Laborda (2009a) y Pedraja (2009). Para un análisis más detallado y técnico del Modelo de 2009, puede consultarse de La Fuente (2009a, 2009b) y López Laborda (2009b, 2010).

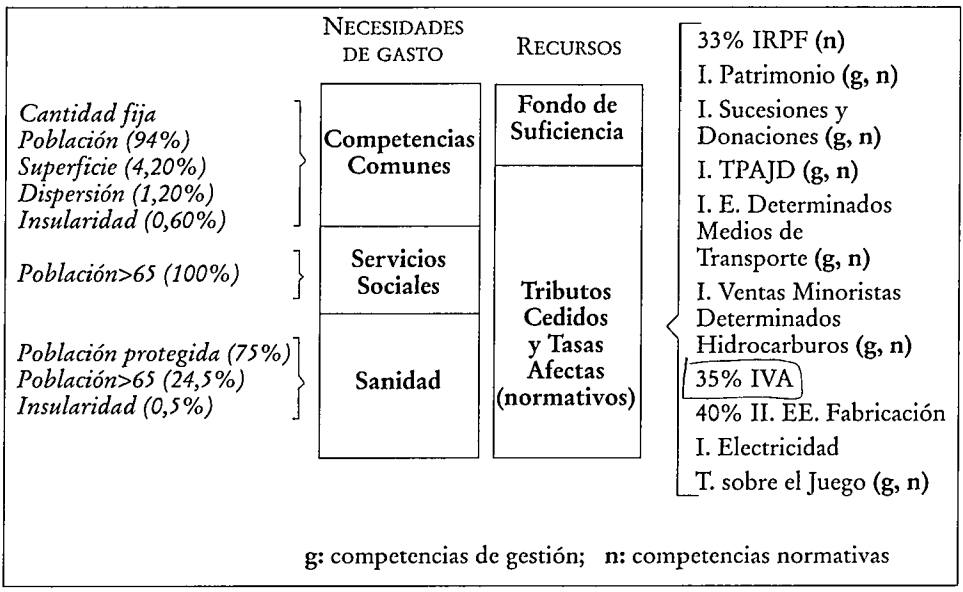
El Modelo de 2001. Condicionantes de la reforma

Como se aprecia en el Esquema 1, la estructura básica del Modelo de 2001 está integrada por tres elementos: las necesidades de gasto, los tributos cedidos y el fondo de suficiencia. En el año base (1999), se calculan las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma aplicando determinados indicadores a cada uno de los tres bloques de competencias regionales: comunes, sanidad y servicios sociales. Esas necesidades se financian con la recaudación normativa de los tributos cedidos y las tasas afectas y con el fondo de suficiencia, positivo o negativo, que actúa como una transferencia de nivelación. El fondo de suficiencia no es objeto de recálculo anual, sino que evoluciona a lo largo del tiempo a la misma tasa que los ingresos tributarios del Estado (ITE).

Es evidente que el Modelo de 2001 presentaba numerosas deficiencias técnicas que justificaban sobradamente su revisión, en aspectos tales como la cuantificación de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas, la determinación de su capacidad fiscal, el funcionamiento dinámico del modelo o la extensión y calidad de la descentralización tributaria.[3] Pero también hay que referirse a un condicionante adicional de la reforma, de carácter jurídico-político: el proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía, iniciado en 2006 con la Comunidad Valenciana y Cataluña y continuado, por el momento, en 2007, con las Islas Baleares, Andalucía, Aragón y Castilla y León. Al regular su hacienda, los nuevos Estatutos se pronuncian sobre los elementos esenciales del modelo de financiación autonómica examinados más arriba: los criterios que deberían emplearse para cuantificar las necesidades de gasto regionales, el ajuste dinámico del modelo, la ampliación de las competencias tributarias autonómicas, etc. Hay una norma estatutaria especialmente relevante, ya que ha condicionado decisivamente la estructura del nuevo modelo de financiación autonómica. Se trata del artículo 206.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que pretende limitar la nivelación entre Comunidades Autónomas a «los servicios de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales del Estado del bienestar». Este precepto se ha reproducido en los Estatutos de las Islas Baleares, Andalucía y Aragón, pero con un matiz que ha resultado importante, ya que estos Estatutos (como también los de la Comunidad Valenciana y Castilla y León) recogen adicionalmente, con diversas fórmulas, la garantía de la financiación suficiente para la prestación del conjunto de los servicios públicos asumidos. Como comprobaremos –y discutiremos– en la siguiente sección, el Modelo de 2009 se presenta en el Acuerdo como el instrumento que permite satisfacer ambas exigencias, haciendo compatible la nivelación limitada a los servicios esenciales con la suficiencia global.

3. Las valoraciones del Modelo de 2001 realizadas por el gobierno central y algunas comunidades autónomas están publicadas en las *Memorias de actuaciones del CPFF de los años 2006 a 2008*. Pueden consultarse en la siguiente dirección: http://www.meh.es/es-ES/Estadistica%20e%20Informes/Informes%20y%20Memorias/Paginas/Memorias%20de%20actuacion.aspx.

ESQUEMA 1. EL MODELO DE 2001: ESTRUCTURA BÁSICA



El Modelo de 2009: descripción y valoración

Tal y como refleja el Esquema 2 (siguiente página), la estructura básica del Modelo de 2009 sigue estando integrada por los mismos tres elementos fundamentales presentes en el Modelo de 2001. A partir de ese Esquema, podemos identificar los cambios más significativos introducidos por el nuevo modelo de financiación.

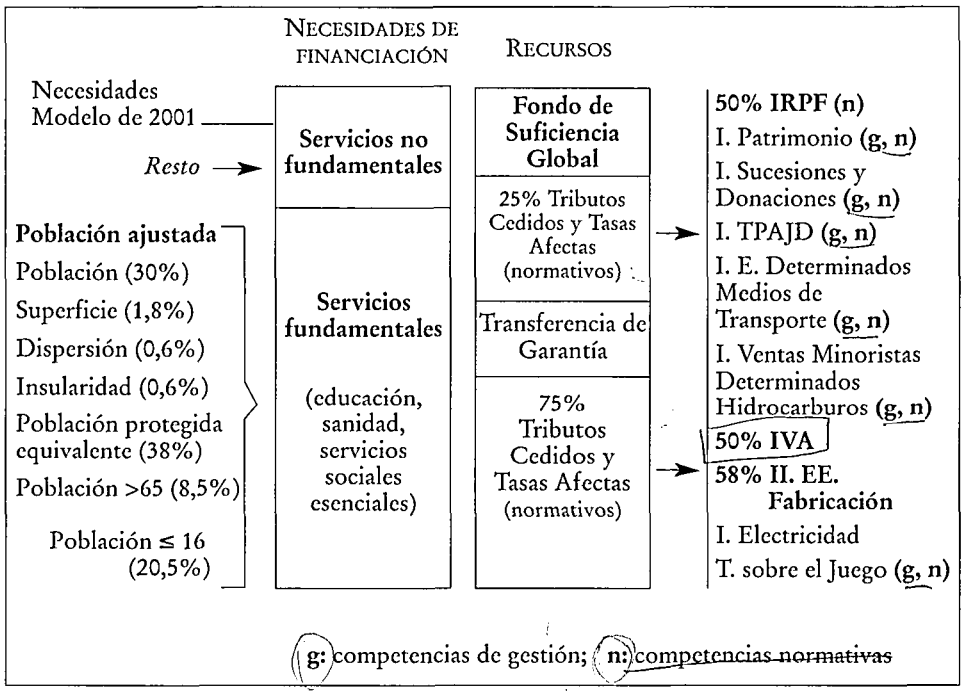
Las necesidades globales de financiación en el año base. Recursos adicionales

El Modelo de 2009 incrementa las necesidades globales de financiación de todas las Comunidades Autónomas.[4] El Estado aporta un volumen muy importante de recursos adicionales (unos 8.600 millones de euros en valores de 2007, el año base del sistema),[5] cuya distribución entre las comunidades se realiza atendiendo a diversos criterios, en valores de 2009: la población ajustada de cada comunidad, la variación de esa variable entre 1999 y 2009, la población potencialmente dependiente, el número de personas reconocidas como dependientes

4. En lo sucesivo, mantendremos esta denominación de «necesidades de financiación», en lugar de «necesidades de gasto», ya que esta última tiene un sentido muy preciso que, como comprobaremos en el siguiente epígrafe, no siempre resulta aplicable en el nuevo modelo de financiación: las necesidades de gasto son el gasto que debe realizar una comunidad autónoma para prestar a sus ciudadanos un nivel de los servicios de su competencia equiparable a las restantes comunidades. Sólo en el bloque de financiación de servicios públicos fundamentales cabe hablar de necesidades de gasto en sentido estricto.

5. Todas las estimaciones sobre las aportaciones adicionales del Estado al Modelo de 2009 proceden de de la Fuente (2009a).

ESQUEMA 2. EL MODELO DE 2009: ESTRUCTURA BÁSICA



con derecho a prestación, la dispersión, la densidad de población y la aplicación de políticas de normalización lingüística.

Muy significativamente, el Acuerdo no relaciona los recursos adicionales que incorpora con el reconocimiento, implícito o explícito, de la existencia de un desequilibrio financiero vertical favorable al nivel central durante la vigencia del Modelo de 2001. En el Acuerdo se insiste en que los recursos adicionales se dirigen, básicamente, a reforzar los servicios del Estado del Bienestar, lo que permitirá reducir los déficits presupuestarios de las Comunidades Autónomas.

Con la utilización de la población ajustada y su variación desde 1999 como criterios determinantes en la distribución de los recursos adicionales tratan de corregirse –acertadamente, a mi juicio– los efectos negativos que para algunas comunidades han derivado de la aplicación del Modelo de 2001, que no ha tenido en cuenta la diferente evolución de la población entre Comunidades Autónomas.[6] En cambio, el empleo de variables de dispersión, densidad y normalización lingüística parece haber respondido, una vez más, a razones de economía política, esto es, a la necesidad de asegurar a todas las comunidades unos ingresos adicionales que facilitaran su aceptación de la reforma.

6. Aunque debe subrayarse que la corrección se hace con la población ajustada estimada con las reglas del Modelo de 2009 y no con las del Modelo de 2001. En el siguiente epígrafe se explica el concepto y cálculo de la «población ajustada».

Servicios públicos fundamentales y no fundamentales

Como se observa en el Esquema 2, el Modelo de 2009 no da un tratamiento uniforme a todas las competencias autonómicas, sino que distingue entre los servicios públicos fundamentales (según el art. 15 de la LOFCA, la sanidad, la educación y los servicios sociales esenciales) y los restantes servicios autonómicos (infraestructuras, vivienda y urbanismo, medio ambiente, investigación, políticas económicas y territoriales, servicios generales, etc.). Atendiendo a lo establecido por los nuevos Estatutos de Autonomía de Cataluña, Islas Baleares, Andalucía y Aragón, sólo los servicios fundamentales se benefician de un sistema explícito de nivelación, estática y dinámica, que trata de asegurar la igualdad en el acceso a los mismos en todas las Comunidades Autónomas, a igualdad de esfuerzo fiscal, y que opera de la siguiente manera.

En el año base (2007), se empieza fijando el importe de las necesidades de financiación de servicios públicos fundamentales para el conjunto de comunidades autónomas, al que se denomina Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, que representa, aproximadamente, un 70% de las necesidades globales de financiación. A continuación, se cuantifican las necesidades de financiación (o, aquí sí, de gasto) de estos servicios para cada Comunidad Autónoma (o, de otra manera, la participación de cada Comunidad Autónoma en el Fondo de Garantía) mediante la aplicación de las variables señaladas en el Esquema 2, que determinan la «población ajustada» o la «unidad de necesidad». De ahí que en el Acuerdo se afirme que uno de sus objetivos es garantizar que todas las comunidades autónomas reciban los mismos recursos por habitante ajustado o por unidad de necesidad para financiar los servicios públicos fundamentales.

Las necesidades de financiación asociadas a los servicios fundamentales se financian con dos instrumentos, el 75% de la recaudación normativa de los tributos cedidos y las tasas afectas (o de la «capacidad tributaria», en terminología del Acuerdo) y la Transferencia del Fondo de Garantía, que cubre la diferencia entre las necesidades y la recaudación normativa de cada comunidad, y cuyo importe puede ser positivo o negativo. El nuevo modelo realiza un primer intento de mejorar la estimación de la recaudación normativa del ITPAJD y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD). Además, como veremos en el siguiente epígrafe, también lleva a cabo una ampliación sustancial de la cesión de tributos a las Comunidades Autónomas.

La Transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales se recalculará cada año, siguiendo la misma metodología que en el año base. Primero, se cuantificarán las necesidades de financiación agregadas del ejercicio (o, equivalentemente, el Fondo de Garantía). Seguidamente, se aplicarán a esas necesidades agregadas las variables de reparto por sus últimos valores disponibles, obteniéndose así las necesidades de cada Comunidad Autónoma en el año de que se trate. Finalmente, la Transferencia de Garantía se calculará por la diferencia entre las necesidades de financiación y la recaudación normativa del ejercicio.

Por su parte, la financiación de los servicios públicos no fundamentales (que representan algo menos del 30% de las necesidades globales de financiación) no

experimenta cambios significativos con respecto al Modelo de 2001. Respecto de estos servicios, el Acuerdo sólo asegura la suficiencia de recursos para que las comunidades autónomas «puedan desarrollar íntegramente sus competencias» (pág. 13) y que ninguna comunidad pierda con el cambio de modelo, es decir, la garantía del statu quo.

Las necesidades de financiación de estos servicios en el año base no se obtienen mediante la aplicación de indicadores, como en el caso de los servicios fundamentales, sino que son el mero resultado aritmético de restar las necesidades de financiación de los servicios públicos fundamentales de las necesidades globales de financiación de cada Comunidad Autónoma. Su financiación se realiza con el 25% de la recaudación normativa de los tributos cedidos y las tasas afectas y el Fondo de Suficiencia Global, que se determina por la diferencia entre las necesidades de financiación y la recaudación normativa de cada comunidad. El importe de este fondo también puede ser positivo o negativo.

El Fondo de Suficiencia Global no será objeto de recálculo anual. Su importe evolucionará de acuerdo con la tasa de variación de los ITE.

Indudablemente, el nuevo modelo está dando un paso enorme con respecto al Modelo de 2001 en el bloque de financiación de los servicios fundamentales, al mejorar la cuantificación de las necesidades de gasto regionales y la estimación de los valores normativos de los tributos cedidos e instaurar, por fin, el ajuste de la transferencia de nivelación a la evolución temporal de necesidades e ingresos en cada Comunidad Autónoma. Sólo cabe poner dos reparos al nuevo sistema. Por un lado, las variables relacionadas con el territorio y con la distribución de la población en el mismo tienen un peso muy reducido, cuando cabe esperar que la presencia de costes fijos en la prestación de servicios como la educación, la sanidad o los servicios sociales no sea despreciable.[7] Por otro lado, los avances producidos se limitan a la financiación de los servicios públicos fundamentales.

El hecho de que en el Acuerdo se garantice la financiación de todos los servicios públicos autonómicos, fundamentales y no fundamentales, significa que el Modelo de 2009 ha descartado la aplicación de un sistema de nivelación parcial como el que parece deducirse del Estatuto de Autonomía de Cataluña. De acuerdo con el *Estatut*, sólo deberían nivelarse los servicios esenciales del Estado de bienestar, mientras que, para la provisión de los restantes servicios, cada comunidad no dispondría más que de sus recursos tributarios, de forma que la prestación de niveles similares de bienes y servicios públicos por todas las Comunidades Autónomas sólo sería posible con esfuerzos fiscales diferentes. En cambio, en el Acuerdo 6/2009, como estamos viendo, además de nivelarse los servicios fundamentales, también se asegura la financiación del resto de los servicios autonómicos con transferencias complementarias de los tributos regionales. En realidad, como trataré de justificar más adelante, con el nuevo modelo se sigue persiguiendo, como con los anteriores, la nivelación del conjunto de servicios públicos regionales.

7. Véase López Laborda y Salas (2002).

Ampliación de la descentralización tributaria

El Acuerdo contiene avances muy notables en materia de descentralización tributaria, que coinciden sustancialmente con las medidas contenidas en la propuesta presentada por el Gobierno central en diciembre de 2008, ya comentadas con alguna extensión en el *Informe* del año pasado.[8]

De acuerdo con lo establecido en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, el nuevo modelo eleva al 50% la participación autonómica en los rendimientos del IRPF y el IVA, y al 58% en los Impuestos Especiales de Fabricación (sobre Hidrocarburos, Labores del Tabaco, Cerveza, Vino y Bebidas Fermentadas, Productos Intermedios, Alcohol y Bebidas Derivadas).

En materia de competencias normativas, se acuerda su ampliación en el IRPF en diversos aspectos. En primer lugar, se atribuye a las Comunidades Autónomas la capacidad para establecer incrementos o disminuciones en el mínimo personal y familiar, con un límite máximo de variación del 10%. En segundo lugar, se elimina la restricción de mantenimiento en la tarifa autonómica del impuesto del mismo número de tramos que la tarifa estatal. Por último, se amplía el espacio de las deducciones autonómicas con la posibilidad de conceder deducciones por subvenciones y ayudas públicas percibidas de la Comunidad Autónoma, sujetas a determinadas condiciones.

Atendiendo también a lo dispuesto en el Estatuto catalán (y a lo reclamado desde hace tiempo por buena parte de la literatura española sobre federalismo fiscal), el Acuerdo insta al gobierno central a buscar fórmulas que permitan a las Comunidades Autónomas asumir competencias normativas en la fase minorista del IVA con destino exclusivo a consumidores finales, que sean compatibles con la normativa armonizadora emanada de la Unión Europea. Por lo que se refiere a los Impuestos Especiales de Fabricación, el Acuerdo deja constancia de la futura derogación del Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos (IVMDH), al ser cuestionado por la Comisión Europea por no ajustarse a la normativa comunitaria,[9] y plantea la atribución de competencias a las Comunidades Autónomas en la fijación de los tipos de gravamen de determinados productos en el Impuesto sobre Hidrocarburos, de manera tal que se neutralice desde el punto de vista financiero el efecto de la eliminación del IVMDH.

Pero además, el Acuerdo incluye algunas medidas tendentes a incentivar el ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias normativas y a reforzar la visibilidad para los ciudadanos del pago de impuestos a sus respectivas administraciones regionales. Así, por un lado, se establece que la escala auto-

8. Véase López Laborda (2009a).

9. Por dos motivos. En primer lugar, porque el devengo del IVMDH no se ajusta al del Impuesto sobre Hidrocarburos, ya que se produce cuando los productos gravados se venden al comprador en las estaciones de servicio. En segundo lugar, porque el IVMDH no tiene una «finalidad específica», esto es, una finalidad que no sea presupuestaria. La Comisión Europea entiende que el objetivo principal del impuesto es fortalecer la autonomía financiera de las comunidades autónomas, proporcionándoles los medios para generar más ingresos tributarios.

nómica del IRPF deberá ser objeto de iniciativa legislativa por cada Comunidad Autónoma, de modo que, a partir de 2011, ya no resultará aplicable con carácter supletorio una tarifa complementaria regulada por el Estado. Y por otra parte, se acuerda actuar en los modelos de declaración y en las retenciones del IRPF, para que los contribuyentes perciban con mayor claridad la participación del nivel central y de su propia Comunidad Autónoma en los rendimientos del impuesto.

En el ámbito de la administración tributaria, el Acuerdo pretende reforzar los instrumentos de colaboración entre las administraciones tributarias central y regional. Para ello, se decide la unificación del Consejo Superior de Dirección y de la Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria (en el Consejo Superior para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria, de acuerdo con la Ley de Financiación) y la ampliación de su ámbito objetivo para que sus funciones se refieran tanto a los tributos cedidos gestionados por el nivel central como a los gestionados por las Comunidades Autónomas. El Acuerdo también plantea la delegación a las Comunidades Autónomas que lo deseen de las competencias en materia de revisión económico-administrativa contra los actos emanados de sus propios órganos de gestión en relación con los tributos cedidos totalmente (con la excepción del Impuesto sobre la Electricidad).

Junto a las anteriores, todavía hay otras tres novedades en materia tributaria que merece la pena reseñar. La primera es que el Modelo de 2009 se propone neutralizar las consecuencias para las haciendas autonómicas de las modificaciones en los tipos impositivos estatales del IVA y los Impuestos Especiales de Fabricación, estableciendo que tales variaciones determinarán una revisión del Fondo de Suficiencia Global por el importe del incremento o reducción de recaudación estimado para cada Comunidad Autónoma o ciudad con Estatuto de Autonomía.

En segundo lugar, para clarificar el espacio fiscal de los tributos propios autonómicos en relación con los tributos locales y evitar los conflictos constitucionales, se modifica el artículo 6.3 de la LOFCA, para que las reglas de incompatibilidad se refieran a los «hechos imponibles» gravados por los tributos locales, en lugar de a las «materias» reservadas a las corporaciones locales, como hasta ahora.

Un último aspecto reseñable es la revisión del sistema de entregas a cuenta, a fin de asegurar una mayor coincidencia temporal entre la recaudación de los recursos y los ingresos de las Comunidades Autónomas.

El juicio sobre este componente del nuevo modelo ha de ser, necesariamente, muy favorable. El Modelo de 2009 potencia la autonomía y la responsabilidad financiera de las Comunidades Autónomas,[10] refuerza la visibilidad de los tributos cedidos y contiene incentivos al ejercicio por las comunidades de sus competencias normativas.

Entre los aspectos negativos pueden resaltarse los tres siguientes: la elevación del porcentaje de cesión de los Impuestos Especiales de Fabricación hasta el 58% (en lugar del 50%), que no parece tener más justificación que su inclusión en el

10. Significativamente, la LOFCA da entrada, por fin, al principio de «corresponsabilidad de las Comunidades Autónomas y el Estado en consonancia con sus competencias en materia de ingresos y gastos públicos» (art. 2. Uno. d).

Estatuto de Autonomía de Cataluña; la limitación al IRPF de las medidas adoptadas para reforzar la visibilidad de los tributos cedidos y fomentar el ejercicio de las competencias normativas autonómicas en los mismos; y la ausencia de alguna intervención para evitar la desaparición del ISD.

El Fondo de Competitividad

El Acuerdo incorpora dos nuevos fondos al modelo de financiación, que se financian con recursos adicionales del Estado. Se trata de los Fondos de Convergencia: el Fondo de Competitividad y el Fondo de Cooperación.

El Fondo de Competitividad combina dos objetivos, uno de equidad y otro de eficiencia. El objetivo de equidad se concreta en la reducción de las diferencias en financiación entre Comunidades Autónomas. Para alcanzarlo, el Fondo asigna cada año ingresos a las comunidades con una financiación total por habitante ajustado inferior a la media.[11] En consecuencia, el Modelo de 2009, contradiciendo las afirmaciones que menudean en el Acuerdo, no trata de garantizar sólo la nivelación de los servicios públicos fundamentales, sino, más bien, de todos los servicios autonómicos, con la diferencia de que aquéllos se nivelan plenamente año a año, mientras que la nivelación del conjunto de servicios dependerá de cómo evolucionen a lo largo del tiempo las diferencias en financiación entre Comunidades Autónomas y del importe del Fondo de Competitividad.

Si la interpretación anterior es correcta, cabe oponer dos objeciones al diseño del nuevo modelo. En primer lugar, el Acuerdo persigue la aproximación de la financiación «por habitante ajustado», lo que implica extender al conjunto de servicios autonómicos las variables explicativas de las necesidades de gasto de los servicios públicos fundamentales. Creo que no se trata de una buena decisión puesto que, seguramente, las variables relacionadas con la estructura demográfica de la población no van a ser determinantes para explicar las necesidades de gasto en servicios como las infraestructuras, las políticas territoriales o el medio ambiente, mientras que sí lo serán las variables territoriales, que tienen un peso muy reducido en el cálculo de la población ajustada.

Además, y ésta es la segunda objeción, si el objetivo último del Modelo de 2009 es la nivelación del conjunto de recursos financieros autonómicos por unidad de necesidad, el nuevo modelo habría ganado en coherencia y sencillez si hubiera olvidado la diferencia entre la financiación de los servicios públicos fundamentales y de los restantes, y aplicado a la financiación de la totalidad de servicios autonómicos las mejoras que ha introducido sólo en el ámbito de los servicios fundamentales.

Pero el Fondo de Competitividad también tiene encomendado un impreciso objetivo de eficiencia, en el que se mezclan, según el Acuerdo, el incentivo de la

11. Los recursos del Fondo de Cooperación no se toman en consideración para calcular la financiación por habitante ajustado media, lo que parece lógico, dada la finalidad específica de ese fondo, pero sí para computar la financiación por habitante ajustado de cada comunidad autónoma.

autonomía y la capacidad fiscal de las Comunidades Autónomas y el desincentivo de la competencia fiscal a la baja. Para alcanzar esta finalidad, el Fondo dota de recursos a las comunidades cuya financiación total por habitante ajustado sea inferior en un año determinado a su capacidad fiscal por habitante ajustado. Creo que, con esta fórmula, el Modelo se limita a dar cauce a la llamada «cláusula de ordinalidad», deficientemente regulada en el Estatuto catalán, y a incrementar la financiación de las comunidades más ricas, alterando el objetivo de equidad en la financiación autonómica a cambio de unas supuestas ganancias de eficiencia. Aquí sí que se está introduciendo un componente de nivelación parcial en el Modelo de 2009.

En valores del año 2007, el Fondo de Competitividad está dotado con unos 3.100 millones de euros, cantidad que evolucionará de acuerdo con la tasa de variación de los ITE. El Fondo se reparte en atención al peso de la población ajustada de cada Comunidad Autónoma favorecida en relación con la población ajustada total de las comunidades beneficiarias.

El Fondo de Cooperación

El Fondo de Cooperación tiene como objetivo «equilibrar y armonizar el desarrollo regional estimulando el crecimiento de la riqueza y la convergencia regional en términos de renta» (Acuerdo, pág. 24). Serán beneficiarias de este fondo en un año determinado las comunidades que cumplan alguna de las siguientes condiciones:

1ª. Que tengan un PIB per cápita inferior al 90% de la media correspondiente a las Comunidades Autónomas de régimen común, en términos de la media de los tres últimos años.

2ª. Que tengan una densidad de población inferior al 50% de la densidad media correspondiente a las Comunidades Autónomas de régimen común, con datos del último año.

3ª. Que tengan un crecimiento de la población inferior al 90% de la media correspondiente a las Comunidades Autónomas de régimen común, en términos de la media de los tres últimos años, y una densidad de población inferior a la cifra resultante de multiplicar por 1,25 la densidad media de las comunidades de régimen común, con datos del último año.

Los recursos del Fondo se distribuyen en dos subfondos. El primero, dotado con dos tercios del importe total, se reparte entre todas las Comunidades Autónomas beneficiarias, en atención a su población relativa (no ajustada) en relación al total de las comunidades integrantes del Fondo, ponderada por la distancia del PIB per cápita de cada Comunidad Autónoma respecto a la media de las integrantes del Fondo.

El segundo subfondo se distribuye entre las comunidades con un crecimiento de su población inferior al 50% de la media correspondiente a las Comunidades Autónomas de régimen común. Este subfondo se reparte en atención a la población relativa de cada comunidad en relación a la población total de las comunidades beneficiarias del subfondo. De acuerdo con la Ley de Financiación, en ningún

caso una Comunidad Autónoma puede ser beneficiaria de más del 40% del importe de este subfondo, repartiéndose el exceso, en su caso, entre todas las comunidades beneficiarias del primer subfondo, según sus criterios.

En valores del año base, el Fondo de Cooperación está dotado con unos 1.400 millones de euros. Al igual que el Fondo de Competitividad, este importe se actualizará aplicando la tasa de variación de los ITE.

El Fondo de Cooperación parece un elemento extraño en el nuevo modelo de financiación autonómica. Si el objetivo de este fondo es, como se declara en el Acuerdo, favorecer la convergencia regional, sus recursos deberían incrementar la dotación de los Fondos de Compensación Interterritorial, que son el instrumento creado específicamente con la finalidad de impulsar el desarrollo regional. También resulta cuestionable que los ingresos del Fondo de Cooperación tengan la naturaleza de transferencias incondicionadas y, en consecuencia, puedan ser dedicados a las finalidades de gasto –corriente o de inversión– que decidan con entera libertad las Comunidades Autónomas beneficiarias. Además, se vuelve a transmitir la impresión de que en el establecimiento de las condiciones de elegibilidad para acceder a los recursos del Fondo de Cooperación y de los propios criterios de reparto ha intervenido de manera decisiva la necesidad de alcanzar una determinada asignación de recursos entre Comunidades Autónomas.[12]

El Comité Técnico Permanente de Evaluación

El Acuerdo contiene una novedad digna de mención, que ya destacamos en el *Informe* del pasado año: la creación de un Comité Técnico Permanente de Evaluación en el seno del CPFF. Su función consiste en valorar «los distintos aspectos estructurales del Sistema de Financiación, con carácter quinquenal, para informar sobre las posibles modificaciones que se puedan someter a la consideración del Consejo de Política Fiscal y Financiera, en aras de una mejor coordinación financiera, garantizando la autonomía y suficiencia de las comunidades y el equilibrio y sostenibilidad del sistema. Las competencias de este Comité, su composición y su régimen de actuación se regularán en el marco del Reglamento del Consejo de Política Fiscal y Financiera» (Acuerdo, págs. 58-59). Se recupera, de esta manera, la revisión quinquenal del sistema de financiación, que había desaparecido con el Modelo de 2001.

El propio Acuerdo atribuye ya al Comité algún cometido específico. Así, en materia de necesidades de gasto, se le encomienda la evaluación de «las posibles desviaciones del sistema respecto a sus objetivos iniciales, recomendando medidas de ajuste, especialmente en lo que a las variables representativas del gasto se refiere» (pág. 17). También se encarga expresamente al Comité la evaluación del impacto, positivo o negativo, por el lado del gasto o del ingreso, de las actuacio-

12. Las ciudades de Ceuta y Melilla cubren íntegramente sus necesidades de financiación del año base con el Fondo de Suficiencia Global, que evoluciona de acuerdo con los ITE. Asimismo, estas ciudades perciben unas cantidades determinadas del Fondo de Cooperación, que también varían a la tasa de los ITE.

nes legislativas del nivel central y de las Comunidades Autónomas, a fin de poder hacer efectivo el principio de lealtad institucional y establecer, en su caso, las compensaciones oportunas.

Conclusiones

A lo largo del trabajo ya se han ido señalando los aspectos positivos y negativos más significativos del nuevo modelo de financiación autonómica. Volvamos, entonces, para terminar, a los dos objetivos generales de la reforma con los que se inicia el Acuerdo 6/2009: mejorar la prestación de los servicios públicos autonómicos, especialmente los vinculados al Estado del Bienestar, y acortar las diferencias en financiación entre Comunidades Autónomas. Pues bien, creo que, efectivamente, el nuevo modelo proporciona a las Comunidades Autónomas los recursos que han de permitirles mejorar los servicios públicos que prestan a los ciudadanos. En cuanto a si el nuevo sistema es más equitativo que el anterior, la respuesta tiene que ser más matizada. Es cierto que, en términos de población ajustada, el Modelo de 2009 parece garantizar la equidad horizontal mejor que el de 2001. Según los datos obtenidos por de la Fuente (2009a), Cantabria y Asturias obtienen en 2007 una financiación total por habitante ajustado con el Modelo de 2001 superior, respectivamente, en un 20% y un 15% a la media autonómica, mientras que con el Modelo de 2009 (e incluyendo los ingresos del Fondo de Cooperación) esos porcentajes bajan hasta el 15% y 12%. En el otro extremo, las Islas Baleares y la Comunidad Valenciana tienen una financiación total por habitante ajustado con el Modelo de 2001 inferior, respectivamente, en un 12% y un 6% a la media, y esos porcentajes se reducen con el Modelo de 2009 al 7% y 3%. Los mismos resultados se obtienen para las restantes comunidades: las que, con el modelo anterior, tienen una financiación por encima del promedio, con el modelo nuevo pierden peso relativo, y viceversa. No obstante, no puede dejar de señalarse una vez más que es muy discutible que la población ajustada sea un indicador adecuado para medir las necesidades de gasto del conjunto de servicios públicos autonómicos.

Referencias

CANTALAPIEDRA, C. y S. BORRAZ (2009), «¿Es posible un nuevo sistema de financiación autonómica?», *Cuadernos de Información Económica*, nº 208, pp. 67-77.

Consejo de Política Fiscal y Financiera (2009), *Acuerdo 6/2009, de 15 de julio, para la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía*, Madrid (http://www.meh.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FinanciacionTerritorial/Autonomica/AcuerdosConsejo/Acuerdo%206_2009%20Reforma%20Sistema%20Financiación.pdf).

DE LA FUENTE, Á. (2009a), «El nuevo acuerdo de financiación regional: un análisis de urgencia», *Colección Estudios Económicos*, 08-09, Madrid: Fedea.

DE LA FUENTE, Á. (2009b), «El nuevo acuerdo de financiación regional: un análisis de urgencia. ADENDA», *Colección Estudios Económicos*, 09-09, Madrid: Fedea.

LÓPEZ LABORDA, J. (2009a), «La propuesta del gobierno central para la reforma del sistema de financiación autonómica», en J. Tornos, dir., *Informe Comunidades Autónomas 2008*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, pp. 69-80.

LÓPEZ LABORDA, J. (2009b), «Un nuevo modelo de financiación para las Comunidades Autónomas», *Temas Actuales de Economía*, nº 4, pp. 337-360.

LÓPEZ LABORDA, J. (2010), «La reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas: descripción, primera valoración y algunas cuestiones pendientes» en *Informe sobre federalismo fiscal en España'09*, Barcelona: Institut d'Economia de Barcelona-Universitat de Barcelona, pp. 22-37.

LÓPEZ LABORDA, J. y V. SALAS (2002), «Financiación de servicios públicos en territorios con desigual densidad de demanda», *Revista de Economía Aplicada*, nº 28, pp. 121-150.

PEDRAJA, F. (2009), «Sobre el futuro sistema de financiación autonómica», *Economistas*, nº 119, pp.189-192.

LA UNIÓN EUROPEA Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

LA ACTIVIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

David Tornos

La actividad de la Unión Europea en el año 2009, al igual que en el año 2008, ha estado marcada por la crisis económica y financiera internacional, por las acciones encaminadas a la ratificación y entrada en vigor del Tratado de Lisboa y por la adopción de las medidas contenidas en el denominado paquete sobre cambio climático y energía, aprobado en diciembre de 2008.

Junto a estos temas, el cuarto ámbito a destacar es la renovación de la arquitectura institucional de la Unión Europea, con la elección en el mes de junio de un nuevo Parlamento Europeo, la renovación de la Comisión Europea y la designación de los nuevos cargos derivados de la aplicación del Tratado de Lisboa.

Tratado de Lisboa

A lo largo de 2008, ha culminado el proceso de ratificación del Tratado de Lisboa, firmado el 13 de diciembre de 2007, con la aprobación del mismo por los cuatro Estados miembros (Alemania, Irlanda, Polonia y República Checa) que todavía no lo habían hecho.

En el mes de septiembre, Alemania concluyó el proceso de ratificación del Tratado, tras una sentencia del TC alemán de 30 de junio y la adopción de cuatro leyes sobre la ampliación de los derechos del Parlamento alemán en lo que concierne a la ejecución del Tratado, sobre la cooperación entre el Bundestag y el Gobierno en asuntos europeos y sobre la cooperación entre los Länder y el Gobierno en lo que se refiere a asuntos europeos.

El 2 de octubre, se celebró en Irlanda un nuevo referéndum, tras las garantías obtenidas por el Gobierno irlandés en el Consejo Europeo de junio, mediante el que se aprobó el Tratado, con una participación del 58% y un voto a favor del 67%.

En el mismo mes de octubre, Polonia cumplió su promesa de ratificar Tratado tras el resultado favorable del referéndum irlandés y concluyó su proceso de ratificación, con la firma del Tratado por parte de su Presidente.

Por último, el 3 de noviembre, la República Checa concluyó el proceso de ratificación del Tratado con la firma del mismo por parte de su Presidente, tras conseguir su inclusión, junto a Polonia y Reino Unido, en el Protocolo sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en el Consejo Europeo de los días 29 y 30 de octubre y la desestimación del recurso sobre su compatibilidad con la Constitución checa por parte del TC checo.

Finalizado el proceso de ratificación el 3 de noviembre, el Tratado de Lisboa entró en vigor el 1 de diciembre, en aplicación del art. 6 del mismo.

Aspectos institucionales

Parlamento Europeo

Entre el 4 y el 7 de junio, se celebraron en todos los Estados miembros las elecciones al Parlamento Europeo. Primera vez, participaron los ciudadanos de Bulgaria y Romanía, países que se integraron en la Unión Europea en 2007.

375 millones de ciudadanos europeos de los 27 estados miembros eligieron a los 736 eurodiputados (50 de ellos españoles). Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el número de eurodiputados se elevará a 751 (54 españoles).

La participación registrada a nivel europeo se situó en el 43,09%. En España, las elecciones se celebraron el 7 de junio, con una participación del 44,9%.

El nuevo Parlamento Europeo presenta, prácticamente, la misma composición que el saliente. Con dos grandes grupos, el Partido Popular Europeo, como grupo más importante (265 diputados), junto al Partido Socialista, a pesar de su pérdida de escaños, con la nueva denominación Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas (184 diputados). Aparece un nuevo grupo, formado por antiguos miembros del Partido Popular Europeo, con la denominación de Conservadores y Reformistas Europeos (54 diputados). Y se disuelve el grupo Unión por la Europa de las naciones (UEN). El número de diputados no inscritos es similar al del Parlamento anterior.

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el nuevo Parlamento Europeo aumenta sus competencias, con la ampliación del número de ámbitos políticos donde la legislación comunitaria debe ser aprobada por el Parlamento Europeo y el Consejo (procedimiento de codecisión). Salvo algunas excepciones, el Parlamento Europeo se va a situar en pie de igualdad con el Consejo, aumentando su poder en tres temas principales: el presupuesto de la UE (disfrutará de paridad completa y también decidirá sobre el gasto agrícola), la política agrícola y los asuntos de justicia e interior.

Nuevos cargos Tratado de Lisboa

El 19 de noviembre, los Jefes de Estado y/o de Gobierno celebraron un Consejo Europeo extraordinario para elegir al Presidente permanente del Consejo Europeo y al Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (que, a su vez, será Vicepresidente de la Comisión Europea responsable de las relaciones exteriores), dos nuevos puestos recogidos en el Tratado de Lisboa, así como al Secretario General del Consejo.

Como todo Consejo Europeo extraordinario, no hubo conclusiones oficiales, sino un breve comunicado de prensa que se limitó a mencionar los nombres de

los cargos y la institución encargada de confirmar el nombramiento, una vez el Tratado de Lisboa entrase en vigor el 1 de diciembre.

Se designó Presidente del Consejo Europeo a Herman Van Rompuy (Democristiano. Anterior Primer Ministro belga), que fue nombrado oficialmente por el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de 30 de noviembre y 1 de diciembre, por un período de dos años y medio, renovable una vez. Y como Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad a Catherine Ashton (Laborista británica. Anterior Comisaria europea de comercio desde octubre de 2008).

Asimismo, se nombró Secretario General del Consejo a Pierre de Boissieu (hasta entonces Secretario General adjunto del Consejo), en sustitución de Javier Solana.

Comisión Europea

El mandato de la Comisión Europea tiene una duración de cinco años y expiraba el 31 de octubre. La nueva Comisión debía entrar en funciones en noviembre, pero su nombramiento se dilató por las demoras en la ratificación del Tratado de Lisboa y la retirada de la candidata búlgara, tras su audiencia en el mes de enero.

Tras finalizar el mandato de la anterior Comisión (2004-2009), se han sucedido distintas actuaciones, de acuerdo con lo establecido en la normativa comunitaria, para constituir la nueva Comisión hasta 2014.

De conformidad con el art. 17 del Tratado de la Unión Europea, la aprobación por el Parlamento Europeo se efectúa en dos fases: la primera de ellas tuvo lugar el 16 de septiembre, cuando el Parlamento Europeo reeligió a Jose Manuel Durao Barroso por mayoría absoluta como Presidente de la Comisión Europea.

Posteriormente, a lo largo del mes de noviembre, los Estados miembros fueron designando a sus candidatos a Comisarios y el Presidente de la Comisión Europea anunció, el 27 de noviembre, el reparto de las carteras, una vez recibidas todas las candidaturas.

El siguiente paso fue la aprobación parlamentaria de los futuros Comisarios. Las audiencias individuales ante las Comisiones Parlamentarias se produjeron a lo largo del mes de enero y febrero de 2010. Finalmente, el Parlamento Europeo aprobó, el 9 de febrero, la nueva Comisión Europea, por 488 votos a favor, 137 en contra y 72 abstenciones. La nueva Comisión entró en funciones el 10 de febrero de 2010 y su mandato finalizará el 31 de octubre de 2014. Contando con el Presidente, componen la Comisión Europea 27 personas, una por cada Estado miembro, de las cuales 14 ya estaban en el equipo anterior. El candidato español, Joaquín Almunia, ha sido nombrado uno de los siete Vicepresidentes con que cuenta la Comisión y nuevo Comisario europeo de Competencia.

Crisis financiera internacional

Al igual que en 2008, las acciones relacionadas con la crisis económica y financiera han centrado buena parte de las actividades de las instituciones comunitarias.

A lo largo de 2009, se ha procedido a la aplicación de las medidas contenidas en el Plan Europeo de Recuperación Económica, aprobado por el Consejo Europeo de 11 y 12 de diciembre de 2008, que fue actualizado por la Comisión Europea, en el mes de marzo, mediante la Comunicación «Gestionar la recuperación económica» (COM (2009) 114 final).

A lo largo de 2009, las instituciones comunitarias han adoptado decisiones para paliar los efectos de la crisis, se han realizado propuestas para la reforma del sistema financiero, se han propuesto las líneas generales de un nuevo marco europeo de supervisión, se han iniciado los preparativos para diseñar una estrategia de salida de la crisis, para restaurar la hacienda pública y crear las condiciones de un futuro más sostenible, con mejores previsiones de crecimiento.

A lo largo del año, se han adoptado decisiones para liberar fondos de los diferentes instrumentos que conforman la política de cohesión económica y regional o para facilitar el acceso a dichos Fondos. El 19 de enero, el Consejo adoptó el Reglamento (CE) núm. 85/2009 que tiene por objeto introducir un conjunto de modificaciones del Reglamento (CE) núm. 1083/2006 por el que se establecen lasa disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión, destinadas a contrarrestar los efectos negativos de la crisis económica en su conjunto, con el fin de acelerar a corto plazo la ejecución de los Fondos en beneficio de la economía real y, en particular, de las PYMES.

El 7 de abril, el Consejo adoptó el Reglamento (CE) núm. 284/2009 que establece determinadas disposiciones relativas a la gestión financiera de los Fondos. El 6 de mayo, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron el Reglamento (CE) núm. 396/2009 al objeto de ampliar los costes subvencionables por el Fondo Social Europeo.

Asimismo, se adoptaron algunas decisiones para incentivar las inversiones en determinados sectores. Como el Reglamento (CE) núm. 397/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de mayo, relativo a la subvencionabilidad de las inversiones en eficiencia energética y energías renovables en las viviendas. O el programa de ayuda a la recuperación económica mediante la concesión de asistencia financiera a proyectos en el ámbito de la energía (infraestructuras de gas y electricidad; energía eólica marina; captura y almacenamiento de CO2) establecido por el Reglamento (CE) núm. 663/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio.

Asimismo, destaca la adopción de un conjunto de disposiciones conexas a la situación generada por la crisis económica, como la Directiva 2009/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo, relativa al sistema de garantía de depósitos, que establece la elevación del mínimo a 50.000 euros y estipula que a 31 de diciembre de 2010 la cobertura del conjunto de los depósitos de cada depositante deberá fijarse en 100.000 euros. El Reglamento (CE) núm. 1060/2009 relativo a las agencias de calificación crediticia. O la Directiva 2009/138/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 noviembre, sobre el seguro de vida, el acceso a la actividad de seguro y de reaseguro y su ejercicio (Solvencia II).

Por último, cabe destacar la adopción, por parte de la Comisión Europea, de

un marco temporal aplicable a las medidas de ayuda estatal, a fin de apoyar el acceso a las financiaciones durante la crisis y reducir así los efectos negativos en la economía real (Comunicación 2009/C 261/02).

Medio Ambiente y Energía

El 23 de abril de 2009, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron el conjunto de instrumentos que conforman el denominado paquete de medidas sobre cambio climático y energía, sobre el que se había alcanzado un acuerdo en la reunión del Consejo Europeo de 11 y 12 de diciembre de 2008, que posteriormente fue ratificado por el Parlamento Europeo en su sesión plenaria del 15 al 18 del mismo mes. El citado «paquete» lo conforman: una Directiva que efectúa una revisión en profundidad del régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (Directiva 2009/29/CE); una Decisión que tiene por objeto fijar la contribución mínima de cada Estado miembro al cumplimiento del compromiso de la Comunidad Europea de reducción de gases de efecto invernadero para el período comprendido entre los años 2013 a 2020 (Decisión núm. 406/2009/CE); una Directiva que establece el marco jurídico para el almacenamiento geológico de dióxido de carbono (Directiva 2009/31/ CE); una Directiva relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (Directiva 2009/28/CE); un Reglamento por el que se impone la reducción de las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos nuevos (Reglamento (CE) núm. 443/2009); una Directiva cuyo objeto es que los suministradores de combustible reduzcan las emisiones de gases de efecto invernadero en toda la cadena de producción de combustibles (Directiva 2009/30/CE); y una Directiva tendente a promocionar la adquisición de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes cuando se adquieran mediante contratación pública o para un servicio público (Directiva 2009/33/CE).

En el ámbito de la energía, destaca, asimismo, la adopción, el 13 de julio, por parte del Parlamento Europeo y del Consejo de un conjunto de disposiciones que suponen la liberalización del mercado del gas y de la electricidad en la Unión Europea, con la separación de la producción y del suministro. Mediante el Reglamento (CE) núm. 713/2009 se creó la Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía. Se establecieron las condiciones de acceso a la red para el comercio transfronterizo de electricidad (Reglamento (CE) núm. 714/2009) y a las redes de transporte de gas natural (Reglamento (CE) núm. 715/2009). Y mediante las Directivas 2009/72/CE y 2009/73/CE, respectivamente, se establecieron normas comunes para el mercado interior de la electricidad y del gas natural.

En el ámbito del suministro energético, destaca, la adopción de la Directiva 2009/119/CE por la que se obliga a los Estados miembros a mantener un nivel mínimo de reservas de petróleo crudo o productos petrolíferos.

Y en el ámbito de la energía nuclear destaca la adopción por parte del Consejo, el 25 de junio, de la Directiva 2009/71/EURATOM que establece un marco comunitario para la seguridad nuclear de las instalaciones.

En materia medioambiental, destaca, asimismo, la adopción por parte del

Parlamento Europeo y del Consejo, el 16 de septiembre del Reglamento (CE) núm. 1005/2009 que establece las normas sobre producción, importación, exportación, introducción en el mercado, uso, recuperación, reciclado, regeneración y destrucción de las sustancias que agotan la capa de ozono. El 21 de octubre, de las Directivas 2009/128/CE que establece un marco de actuación comunitaria para lograr un uso sostenible de los plaguicidas; 2009/123/CE que modifica la Directiva 2005/35/CE introduciendo sanciones para las infracciones en relación a la contaminación procedente de buques y que viene a llenar el vacío legal creado tras la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 23 de octubre de 2007, que anulo la Decisión marco 2005/667/JAI del Consejo, de 12 de julio de 2005,que había completado con medidas penales la Directiva 2005/35/CE; y 2009/125/CE que instaura un marco para el establecimiento de los requisitos comunitarios de diseño ecológico aplicables a los productos relacionados con la energía. Y el 25 de noviembre, de los Reglamentos (CE) núm. 1221/2009 que procede a la revisión del Sistema comunitario de Gestión y Auditoría Medioambientales (EMAS), con vistas a incrementar la participación de organizaciones en el mismo; y (CE) núm. 1222/2009 sobre el etiquetado de los neumáticos en relación con la eficiencia en términos de consumo de carburante y otros parámetros esenciales.

En relación a la etiqueta ecológica comunitaria, la Comisión Europea ha adoptado un conjunto de decisiones, a lo largo del año, por las que se establecen o se revisan los criterios ecológicos para la concesión de la misma relativos a los siguientes productos: televisores (Decisión 2009/300/CE), calzado (Decisión 2009/563/CE), servicio del camping (Decisión 2009/564/CE), productos textiles (Decisión 2009/567/CE), papel tisú (Decisión 2009/568/CE), colchones (Decisión 2009/598/CE),revestimientos rígidos (Decisión 2009/607/CE) y revestimientos textiles de suelos (Decisión 2009/967/CE).

Política Agrícola Común

El 19 de enero, el Consejo adoptó un conjunto de disposiciones resultantes del denominado «chequeo» de la Política Agrícola Comunitaria (PAC) que se llevó a cabo durante la segunda mitad del año pasado. Dichas disposiciones, los Reglamentos (CE) núm. 72/2009, 73/2009 (posteriormente complementado por el Reglamento (CE) núm. 1250/2009 de 30 de noviembre) y 74/2009 y la Decisión 2009/61/CE tienen por objeto simplificar y mejorar la eficacia de las disposiciones de la PAC relativas al sistema de pago único por explotación agrícola, ajustar más la producción agrícola a los mercados mundiales e introducir entre los retos estratégicos de los programas de desarrollo rural: el cambio climático, las energías renovables, la gestión del agua, la biodiversidad y la reestructuración del sector lácteo.

Los principales elementos del paquete legislativo en relación a los pagos son:

Modulación obligatoria (la transferencia de un porcentaje de los fondos previstos para los pagos al Fondo Europeo para el Desarrollo Rural): con el fin de lograr más fondos para afrontar los nuevos retos que se plantean a la agricultu-

ra, se aumentará el importe de esta transferencia de dos maneras: para la UE-15, el índice actual de transferencia del 5% se aumentará en un 2% en 2010 y otro 1% en cada uno de los tres años siguientes a fin de alcanzar el 10% en 2013. Además, se aplicará otro índice de modulación progresivo del 4% a los pagos superiores a los 300.000 euros de 2009 (ejercicio presupuestario 2010) en adelante. Para los nuevos Estados miembros, la modulación obligatoria no se aplicará en el año que corresponda hasta que el nivel de los pagos directos alcance al menos el practicado en el UE-15. Seguirá aplicándose la exención para los primeros 5.000 euros de pagos.

Normas de condicionalidad: la lista de requisitos ambientales, sanitarios y de bienestar de los animales que condicionan el abono del importe completo de los pagos se ha adaptado para corresponder mejor a las actividades de los agricultores y de las explotaciones. Además, las normas para mantener la tierra en buenas condiciones agrícolas y ambientales se han reforzado por lo que se refiere a la protección del paisaje (algo necesario como consecuencia de la supresión del requisito de retirada de tierras) y a la gestión del agua.

Umbrales mínimos aplicables al importe de los pagos directos: con objeto de reducir los costes administrativos incurridos al desembolsarse pequeñas cantidades de pagos, éstos estarán sujetos a umbrales mínimos por pago o por tamaño de superficie que pueda optar a la ayuda. Sin embargo, los umbrales estándar fijos (100 euros y 1 hectárea) pueden ajustarse según la situación particular de cada Estado.

Elección de la base de referencia regional o histórica para los pagos: con el fin de dar a los Estados miembros mayor flexibilidad en el reparto de los pagos y de orientar mejor dichos pagos, las nuevas normas permiten a los Estados miembros nivelar progresivamente los importes de los pagos dentro de su territorio y, para el reparto de los pagos, pasar del modelo histórico al modelo regional. En el marco de los debates sobre el futuro de la PAC después de 2013, el Consejo y la Comisión Europea se han comprometido a estudiar a fondo las posibilidades de desarrollar el régimen de pago y a analizar la cuestión de la divergencia de los niveles de los pagos en los distintos Estados miembros.

Disociación de los pagos: la ayuda para los cultivos herbáceos, el trigo duro, los olivares y el lúpulo, así como determinados pagos para la carne de ovino y de caprino y para la carne de vacuno, se disociarán el 1 de enero de 2010; para otros pagos destinados a la carne de vacuno (con excepción de las vacas nodrizas), el arroz, las nueces, las semillas, las proteaginosas y el cultivo de patata de almidón, el 1 de enero de 2012 a más tardar; para la transformación del forraje seco, el 1 de abril de 2012 y para la transformación del almidón de patata, el cáñamo y el lino, el 1 de julio de 2012. Todas estas ayudas se integrarán en el sistema de pago único. La Comisión Europea elaborará un informe antes del 31 de diciembre de 2012 sobre la aplicación del «chequeo», particularmente por lo que se refiere a los progresos en la disociación.

Medidas específicas de apoyo, especialmente para los sectores en dificultad, así como para los seguros y los fondos de inversión («ayuda del art. 68»): se permitirá que los Estados miembros utilicen hasta el 10% de sus límites máximos nacio-

nales de pago único por explotación agrícola para conceder un apoyo orientado a los agricultores en casos claramente definidos. Este apoyo puede referirse a tipos concretos de agricultura importantes para la protección o mejora del medioambiente, medidas para mejorar la calidad de los productos agrícolas o su comercialización, así como la práctica de un mayor bienestar de los animales, y para fines medioambientales. Puede también utilizarse para abordar desventajas específicas de los sectores de la carne de vacuno, ovino y caprino, de la leche, y del arroz y en las zonas económicamente vulnerables o ambientalmente sensibles, o, en los mismos sectores, para los tipos de cultivo económicamente vulnerables. Sin embargo, el apoyo de esta índole está supeditado a varias condiciones, excluyendo, en especial, todo aumento en la ayuda asociada en comparación con la situación previa.

El apoyo específico puede adoptar la forma de una contribución financiera al pago de primas de seguro por cosecha, animal y planta que cubran la pérdida financiera causada por fenómenos climáticos adversos, enfermedades animales o vegetales o plagas, o a fondos de inversión para enfermedades animales o vegetales o incidentes ambientales.

Los nuevos Estados miembros que todavía no participan en el sistema de pago único por explotación agrícola pueden seguir aplicando el sistema de pago único por superficie, que tenía que expirar en 2010, hasta finales de 2013.

En relación a la gestión del mercado, los principales elementos son:

La supresión del sistema obligatorio de abandono de tierras de labranza. Para compensar la protección ofrecida para características especiales del paisaje como las fajas de aislamiento a lo largo de los cursos de agua, se han reforzado a este respecto las disposiciones sometidas a la condicionalidad.

Las cuotas lácteas se aumentan anualmente un 1% de 2009 a 2013 para prepararse para la expiración del régimen de cuotas lácteas prevista para 2015. En el caso de Italia, un aumento del 5% tendrá lugar a partir de 2009 en una sola etapa, con el fin de permitir a dicho país responder a la situación de excedentes de producción. La Comisión Europea evaluará la situación de este sector en dos informes que deberá presentar para finales de 2010 y 2012. Otras decisiones relativas al sector lechero incluyen la supresión de la ayuda al almacenamiento privado de queso y el mantenimiento de la ayuda al almacenamiento privado de mantequilla.

Intervención pública: las medidas para la mantequilla y la leche desnatada en polvo se mantendrán en una forma simplificada. Para el trigo blando, se introduce un nuevo límite máximo, contemplándose la compra por licitación más allá de ese límite. Para el trigo duro, el arroz, la cebada y el sorgo, se mantendrá el mecanismo de intervención como instrumento de gestión del mercado, pero con límites máximos reducidos a cero, como en el caso de la intervención para el maíz.

Se han fijado nuevos importes de ayuda para el cáñamo y el lino de fibra corta y larga, que seguirán en vigor hasta la disociación total de esta ayuda en 2012.

La reestructuración del sector del tabaco se apoyará mediante fondos de desarrollo rural.

Se suprime la ayuda a los cultivos energéticos, puesto que este apoyo especí-

fico ya no se justifica teniendo en cuenta la fuerte demanda de estos productos en los mercados internacionales y la introducción de objetivos vinculantes para la parte de la bioenergía en el combustible total antes de 2020. La cantidad de 90 millones de euros que se obtenga de esta manera se pondrá a disposición de los nuevos Estados miembros.

En relación a los nuevos desafíos en el marco de los programas de desarrollo rural, los fondos adicionales generados por el aumento en la modulación (3.000 millones de euros) deben ser utilizados por los Estados miembros para abordar el cambio climático, la energía renovable, la gestión del agua y la biodiversidad, así como para financiar la innovación en estos ámbitos o medidas de acompañamiento para la reestructuración del sector lácteo. La cofinanciación para recursos procedentes de la modulación y asignados a esas prioridades en el marco de la programación de desarrollo rural se fijará en una tasa del 75% (o 90% para las regiones incluidas en el objetivo «de convergencia»).

El 25 de mayo, el Consejo adoptó el Reglamento (CE) núm. 473/2009 y la Decisión 2009/434/CE, al objeto de modificar la financiación prevista para los programas de desarrollo rural y poder incorporar el importe de 1.020 millones de euros, previstos en el Plan Europeo de Recuperación Económica destinados a desarrollar el acceso a Internet de banda ancha en las zonas rurales e incrementar las operaciones relacionadas con las prioridades establecidas en el art. 16 bis, apartado 1, letra a) a f) del Reglamento (CE) núm. 1698/2005 (denominados «nuevos desafíos»).

En el sector del algodón, el Consejo adoptó, el 25 de mayo, el Reglamento (CE) núm. 472/2009 que tiene por objeto modificar el Reglamento (CE) núm. 637/2008 en lo relativo a los programas nacionales de reestructuración, con el fin de ampliar el período de reestructuración de cuatro a ocho años.

En el sector del vino, el Consejo adoptó, el 25 de mayo, el Reglamento (CE) núm. 491/2009 que tiene por objeto incorporar las disposiciones relativas al sector vitivinícola al Reglamento (CE) núm. 1234/2007 por el que se crea una organización común de mercados agrícolas, ya que en el momento de elaborarse el mismo, la normativa relativa a la OCM del vino estaba pendiente de una reforma normativa.

En el ámbito de las estadísticas agrícolas, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron, el 18 de junio, el Reglamento (CE) núm. 543/2009 que establece un marco común para la elaboración sistemática de estadísticas comunitarias sobre la utilización del suelo con fines agrícolas y sobre los productos agrícolas.

El 30 de noviembre, el Consejo adoptó el Reglamento (CE) núm. 1217/2009 que tiene por objeto crear una red comunitaria de información contable agrícola, a fin de poder analizar el funcionamiento económico de las explotaciones agrícolas.

Política Pesquera Común

La Comisión Europea inició el proceso de revisión de la Política Pesquera Común, con la elaboración de un Libro Verde sobre la «Reforma de la Política Pesquera Común», que se presentó el 22 de abril. En el mismo se analizan las

carencias de la política actual y se exploran sus posibilidades futuras, incluyéndose una consulta a las partes interesadas.

De la producción legislativa en la materia, destaca la adopción, el 20 de noviembre, por parte del Consejo, tras largas negociaciones, del Reglamento (CE) núm. 1224/2009 por el que se establece un régimen comunitario de control para garantizar el cumplimiento de las normas de la Política Pesquera Común. En materia de control y vigilancia, las nuevas normas son las siguientes: instauración de actividades de inspección armonizadas y coordinadas en cada nivel de la cadena (en el mar, puerto, durante la transformación, el transporte y la comercialización); creación de normas de control específicas aplicables a los planes de gestión y reconstitución plurianuales de especies amenazadas; introducción de un sistema completo de trazabilidad desde la captura hasta la venta al detalle; mejora del marco para la pesca recreativa; utilización óptima de tecnologías modernas de inspección; decremento del 20 al 10% de la tolerancia autorizada en las estimaciones registradas en el diario de a bordo de las cantidades en kilogramos de pescado retenido. En cuanto a las sanciones, las nuevas disposiciones permitirán: la introducción de sanciones disuasivas armonizadas, la introducción de un sistema de puntos de penalizaciones para los titulares de licencias de pesca; a la Comisión Europea de suspender o reducir la ayuda financiera de la Unión Europea acordada con un Estado miembro en caso de no respeto de las normas de la Política Pesquera Común, la posibilidad de cerrar pesquerías o de proceder con mayor flexibilidad a la deducción de cuotas en caso de mala gestión. Además, se permitirán las inspecciones independientes por inspectores de pesca de la comisión sin previo aviso al estado miembro que le concierne. Está previsto, de igual forma, un sistema de asistencia mutua y de intercambio sistemático de información relativa a los controles entre los Estados miembros.

En relación a la gestión de los recursos pesqueros, el 16 de enero, el Consejo adoptó el Reglamento (CE) núm. 43/2009 que tiene por objeto fijar para el año 2009 las posibilidades de pesca para determinadas poblaciones y grupos de poblaciones de peces, aplicables en las aguas comunitarias y, en el caso de los buques comunitarios, en las demás aguas donde sea necesario establecer limitaciones de capturas.

El 6 de abril, el Consejo adoptó el Reglamento (CE) núm. 302/2009 que tiene por objeto establecer los principios generales de aplicación por la Comunidad Europea de un Plan de recuperación plurianual para el atún rojo recomendado por la Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico (CICAA).

El 7 de julio, el Consejo adoptó el Reglamento (CE) núm. 679/2009 que establece disposiciones relativas a la pesca de fondo, las zonas de redes para la protección de montes submarinos, los requisitos en materia de etiquetado y medidas adicionales del estado del puerto, aplicables en la zona de regulación de la Organización de Pesquerías del Atlántico Noroeste.

El 27 de julio, el Consejo adoptó el Reglamento (CE) núm. 754/2009 que tiene por objeto excluir a determinados grupos de buques de España y Suecia de la aplicación del régimen del esfuerzo pesquero, de acuerdo con el art. 11, apartado 2, del Reglamento (CE) núm. 1342/2008 que establece un plan a largo plazo

para las poblaciones de bacalao y las pesquerías que las exploten; y el Reglamento (CE) núm. 753/2009, que tiene por objeto, como consecuencia de la exclusión establecida en el Reglamento citado anteriormente, ajustar el esfuerzo máximo permitido asignado a los Estados miembros en el anexo II A del Reglamento (CE) núm. 43/2009.

El 20 de noviembre, el Consejo adoptó el Reglamento (CE) núm. 1226/2009 que tiene por objeto fijar para 2010 las posibilidades de pesca anuales y condiciones asociadas aplicables en el Mar Báltico a determinadas poblaciones y grupos de poblaciones de peces.

Contratación pública

En materia de contratación pública destaca la adopción por parte del Parlamento Europeo y del Consejo, el 13 de julio de la Directiva 2009/81/CE que tiene por objeto establecer un nuevo instrumento jurídico adaptado a las especificidades de las compras en los ámbitos de la defensa y la seguridad, considerados «sensibles» y en los que la adjudicación de contratos conlleva exigencias y precauciones particulares.

Transportes

En el ámbito del transporte marítimo, el 23 de abril, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron el Tercer Paquete de Seguridad Marítima, compuesto por dos Reglamentos y seis Directivas, y que impone nuevas obligaciones a las autoridades nacionales en relación al control del transporte marítimo, las medidas de supervisión del tráfico, las normas sobre la investigación de accidentes y unos regímenes más estrictos en materia de responsabilidad y de seguros. Las disposiciones que conforman el Tercer Paquete de seguridad marítima son: el Reglamento (CE) núm. 391/2009 sobre reglas y normas comunes para las organizaciones de inspección y reconocimiento de buques; el Reglamento (CE) núm. 392/2009 sobre la responsabilidad de los transportistas de pasajeros por mar en caso de accidente; la Directiva 2009/15/CE sobre reglas y normas comunes para las organizaciones de inspección y reconocimiento de buques y para las actividades correspondientes de las administraciones marítimas; la Directiva 2009/ 16/CE sobre el control de los buques por el Estado rector del puerto; la Directiva 2009/17/CE relativa al establecimiento de un sistema comunitario de seguimiento y de información sobre el tráfico marítimo; la Directiva 2009/18/CE que establece los principios fundamentales que rigen la investigación de accidentes en el sector del transporte marítimo; la Directiva 2009/20/CE relativa al seguro de los propietarios de buques para las reclamaciones de Derecho marítimo; y la Directiva 2009/21/CE sobre el cumplimiento de las obligaciones del Estado de abanderamiento.

En el ámbito del transporte terrestre, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron, el 16 de septiembre, el Reglamento (CE) núm. 923/2009 que tiene por objeto facilitar el acceso de las empresas a la financiación de proyectos a través del Programa Marco Polo, que promueve la transición el transporte de mercancías por

carretera a otros sistemas más sostenibles, como el transporte marítimo de corta distancia, el ferrocarril o las vías navegables. Y, el 21 de octubre, adoptaron el Reglamento (CE) núm. 1071/2009 que tiene por objeto regular el acceso a la profesión de transportista por carretera y su ejercicio, derogando la Directiva 96/26/CE.

Empleo y asuntos sociales

El 16 de septiembre, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron el Reglamento (CE) núm. 987/2009 que tiene por objeto completar el proceso de modernización de las normas existentes relativas a la coordinación de los sistemas de seguridad social, contenidas en el Reglamento de base (CE) núm. 883/2004, sustituyendo al actual Reglamento de aplicación (Reglamento (CEE) núm. 574/72) a partir del 1 de mayo de 2010. Junto a dicho Reglamento, se aprobó el Reglamento (CE) núm. 988/2009 que tiene por objeto determinar el contenido de los anexos del Reglamento (CE) núm. 883/2004.

Espacio europeo de Justicia y Asuntos de Interior

En el ámbito civil, destaca la adopción, el 18 de diciembre de 2008, por el Consejo del Reglamento (CE) núm. 4/2009 relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones y la cooperación en materia de alimentos. Cuyo objeto es agrupar en una sola disposición el conjunto de medidas necesarias para cubrir las obligaciones de alimentos en la Unión Europea en caso de litigios transfronterizos. El 27 de noviembre de 2008, el Consejo aprobó la Decisión 2009/430/CE relativa a la celebración del Convenio relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil, que sustituirá al Convenio de Lugano de 16 de septiembre de 1988. Y el 7 de julio, el Consejo adoptó el Reglamento (CE) núm. 664/2009 por el que se establece un procedimiento para la negociación y la celebración de acuerdos entre Estados miembros y terceros países sobre la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial, de responsabilidad parental y de obligaciones de alimentos, y sobre la ley aplicable en materia de obligaciones de alimentos.

En el ámbito penal, el 26 de febrero, el Consejo adoptó la Decisión marco 2009/299/JAI que tiene por objeto reforzar los derechos procesales de las personas imputadas en un proceso penal, facilitar la cooperación judicial en materia penal y mejorar el reconocimiento mutuo de resoluciones dictadas a raíz de juicios celebrados sin comparecencia del imputado. Así como la Decisión marco 2009/315/JAI relativa a la organización y al contenido del intercambio de información de los registros de antecedentes penales entre los Estados miembros. El 6 de abril, el Consejo adoptó la Decisión 2009/31/JAI por la que se establece el Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales (ECRIS) en aplicación del art. 11 de la Decisión marco anteriormente citada. Y el 23 de octubre, el Consejo adoptó la Decisión marco 2009/829/JAI relativa a la aplicación, entre

Estados miembros de la Unión Europea, del principio de reconocimiento mutuo a las resoluciones sobre medidas de vigilancia como sustitución de la prisión provisional.

En materia de inmigración, el 25 de mayo, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron la Directiva 2009/50/CE relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado (titulares de una tarjeta azul UE). Y, el 18 de junio, adoptaron la Directiva 2009/52/CE que tiene por objeto prohibir el empleo de nacionales de terceros países que se encuentren en situación irregular con el fin de combatir la inmigración clandestina. La Directiva establece unas normas comunes mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables en los Estados miembros a los empleadores que no respeten dicha prohibición. Con la adopción de estas dos Directivas, la Unión Europea da un paso más en relación a la lucha contra la inmigración ilegal, tras la aprobación de la Directiva de retorno, el año pasado.

Estadística

En materia de estadística, destaca la adopción, por parte del Parlamento Europeo y del Consejo, el 11 de marzo, del Reglamento (CE) núm. 223/2009 que establece un marco jurídico para desarrollar, elaborar y difundir estadísticas europeas.

Legislar Mejor

Durante los últimos cuatro años, las instituciones europeas han realizado significativos progresos en la aplicación del programa «Legislar mejor». Se está simplificando la legislación que ya está publicada para velar por que esté actualizada y sea más accesible. Se está reduciendo la burocracia y aplicando un programa dedicado a reducir las cargas administrativas de las empresas. Se ha desarrollado un amplio y ambicioso sistema de evaluación de impacto, para garantizar que la nueva legislación y las políticas sean de mayor calidad posible. Y se está desarrollando, junto con los Estados miembros, unos enfoques más eficientes y efectivos para velar por la correcta aplicación del Derecho comunitario.

Entre 2004 y 2009, mediante la simplificación y codificación legislativa, se ha logrado reducir el corpus legislativo de la Unión Europea en casi el 14% (alrededor de 1.600 actos jurídicos).

El año 2009 ha sido especialmente prolífico en la adopción de medidas que suponen la refundición o codificación de disposiciones jurídicas comunitarias de los más diversos ámbitos.

En el ámbito de la refundición, destaca la adopción, en el sector de los seguros de la Directiva 2009/138/CE (Solvencia II); en materia laboral, la Directiva 2009/38/CE relativa al comité de empresa europeo; en materia de pesca marítima, los Reglamentos núm. 216, 217 y 218/2009; en materia de transporte marítimo, en relación a la inspección, reconocimiento y control de buques, el Reglamento (CE) núm. 391/2009 y las Directivas 2009/15/CE, 2009/16/CE, 2009/42/CE y 2009/

45/CE; en relación a los productos cosméticos, el Reglamento (CE) núm. 1223/2009; en relación a los medicamentos para su coloración, la Directiva 2009/35/CE; en relación a os instrumentos de medida y a los métodos de control metrológico, la Directiva 2009/34/CE; en relación a la inspección técnica de los vehículos de motor y de sus remolques, la Directiva 2009/40/CE; en relación a los productos alimenticios destinados a una alimentación animal, la Directiva 2009/39/CE; en relación a los disolventes de extracción utilizados en la fabricación de productos alimenticios y de sus ingredientes, la Directiva 2009/32/CE; en relación a la utilización confinada de microorganismos modificados genéticamente, la Directiva 2009/41/CE; y sobre la explotación y comercialización de aguas minerales naturales, la Directiva 2009/54/CE.

En el ámbito de la codificación, destaca la adopción del Reglamento (CE) núm. 479/2009 relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo; el Reglamento (CE) núm. 401/2009 relativo a la Agencia Europea del Medio Ambiente y a la Red Europea de Información y Observación del Medio Ambiente; la Directiva 2009/22/CE relativa a las acciones de cesación en materia de protección de los consumidores; la Directiva 2009/103/CE relativa al seguro de responsabilidad civil que resulta de la circulación de vehículos automóviles; en materia de derecho de sociedades, las Directivas 2009/101/CE y 2009/102/CE relativa a la sociedad de responsabilidad limitada de socio único; en materia de seguridad en el trabajo, las Directivas 2009/104/CE y 2009/148/CE sobre la exposición al amianto; en materia de política de la competencia, el Reglamento (CE) núm. 169/2009 relativo a los sectores de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable; el Reglamento (CE) núm. 246/2009 sobre las compañías de transporte marítimo de línea y el Reglamento (CE) núm. 487/2009 sobre el sector del trasporte aéreo; en materia de propiedad intelectual, el Reglamento (CE) núm. 207/2009 relativo a la marca comunitaria y la Directiva 2009/24/CE sobre la protección jurídica de programas de ordenador; en materia de ganadería, la Directiva 2009/120/CE sobre protección de cerdos y la Directiva 2009/119/CE sobre protección de terneros; en materia de transportes, la Decisión núm. 357/2009/CE y la Directiva 2009/100/ CE sobre reconocimiento recíproco de certificados expedidos para los barcos de navegación interior; sobre los tractores agrícola y forestales, las Directivas 2009/57/CE, 2009/58/CE, 2009/59/CE, 2009/60/CE, 2009/61/CE, 2009/63/CE, 2009/64/CE, 2009/66/CE, 2009/68/CE, 2009/75/CE y 2009/76/CE; sobre los vehículos de motor de dos o tres ruedas, las Directivas 2009/62/CE, 2009/67/CE y 2009/79/CE; sobre recipientes a presión, la Directiva 2009/105/CE; sobre el certificado complementario de protección para los medicamentos, el Reglamento (CE) núm. 469/2009; y sobre los aparatos de gas, la Directiva 2009/142/CE.

LA CONFERENCIA PARA ASUNTOS RELACIONADOS CON LAS COMUNIDADES EUROPEAS EN EL AÑO 2009

Francisco Javier Donaire Villa

Rasgos generales

2009 parece haber marcado un punto de inflexión en la tónica de languidecimiento e incluso bloqueo de la CARCE que marcó la trayectoria de ésta durante los años inmediatamente anteriores. Un primer dato cuantitativo en esta nueva dirección es que el Plenario de la Conferencia volvió a celebrar las dos sesiones anuales previstas en su ley reguladora, frente a 2007 y 2008, en que no pudo hacerlo formalmente por falta de quórum, a causa de la inasistencia de varios consejeros autonómicos.

Pero más allá de este dato, indiciario en sí de un cambio de tendencia, lo es, sobre todo, la circunstancia de que se hayan debatido y aprobado varias de las reformas barajadas como propuestas en las anualidades anteriores, con el fin primordial de flexibilizar y optimizar las reglas de funcionamiento de la propia Conferencia. Precisamente, uno de los temas abordados, como se expondrá con mayor detalle más adelante, ha sido la rebaja de las exigentes previsiones del reglamento interno de la CARCE sobre número mínimo de asistencias para la válida constitución legal del órgano.

Como se ha apuntado en este mismo *Informe* en anualidades anteriores, no es sencillo establecer vínculos de causalidad entre circunstancias acaecidas y la mayor o menor actividad formal (reuniones) y real (adopción de acuerdos) de la Conferencia durante cada año. Sin embargo, sí cabe apuntar algunas de esas circunstancias ocurridas en 2009, pudiendo destacarse básicamente dos.

Una, más desde la perspectiva de las Comunidades Autónomas que del Gobierno central, como en seguida podrá comprenderse, tiene que ver con el hecho de que 2009 no fuera un año de elecciones, lo que en lo esencial ha determinado la lógica continuidad de equipos y responsables de asuntos europeos en los distintos ejecutivos territoriales. De este modo, las renovaciones producidas en ejercicios precedentes a resultas de los comicios correspondientes ya no puede considerarse, al menos en lo que respecta a la situación en 2009, un factor más o menos influyente en la asistencia o no de los Consejeros autonómicos, y con ello, de la imposibilidad o no de formal constitución del Pleno de la Conferencia.

La segunda circunstancia que cabe mencionar, esta vez desde la perspectiva del Estado, es la remodelación del Gobierno acaecida el mes de abril. La reestructuración del Ejecutivo ha determinado, como es bien sabido, no sólo la elevación del titular del Ministerio de Administraciones Públicas al rango de Vicepresidente

(tercero), con redenominación del Departamento como Ministerio de Política Territorial, sino también el cambio de equipos, con el propio titular del Ministerio a la cabeza.

Además de la simbólica relevancia de la elevación de este Departamento a la categoría de Vicepresidencia del Gobierno, expresiva de la importancia que se conceden a las cuestiones de cooperación y relación entre Estado y Comunidades Autónomas, y en general, a la dinámica de funcionamiento del Estado de las Autonomías, puede detectarse, a la vez la aparición de un nuevo clima, en el que bien puede hablarse de voluntad, en lo que toca al Estado, de restablecer e incluso relanzar e intensificar la dinámica de cooperación con las Comunidades Autónomas. Pero estas últimas han contribuido no menos a este nuevo clima, como lo atestigua, una vez más, no sólo que hayan asistido haciendo posible la constitución reglamentaria del Pleno en las dos citas del año, sino también su activa implicación en el estudio y final aprobación de las modificaciones apuntadas.

Por lo demás, y en la tónica de los últimos años, no puede dejarse de destacar la continuidad y la normalidad en el fluido funcionamiento del sistema de participación directa de las Comunidades Autónomas en el Consejo y sus grupos de trabajo. Con la relatividad que toda valoración de esta índole pueda tener, se cumple ya un lustro completo de esa normal participación, en una dinámica que parece haberse asumido e interiorizado con toda naturalidad tanto por el Estado como por las Comunidades Autónomas, y todo ello con independencia del color político de los respectivos Ejecutivos. Como también podrá comprobarse más adelante, parecen gestarse nuevas iniciativas para profundizar en el sistema en su día puesto en pie por los Acuerdos de la Conferencia de 2004, y de hecho, ya se han aprobado iniciativas concretas tendentes a incrementar las formaciones del Consejo abiertas a esta participación.

Por último, y en similar tendencia de revitalización de la cooperación entre los actores implicados en la Conferencia, hay que destacar el desbloqueo en el nombramiento del segundo de los Consejeros de Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea, que había encallado en la anualidad precedente por falta de consenso entre las propias Comunidades Autónomas. Reiniciado el procedimiento a inicios de año, éste culminó con el nombramiento del segundo Consejero en octubre, tal y como se expone con mayor detalle más adelante.

La Conferencia en 2009

Las reformas en la constitución y funcionamiento del Plenario y las iniciativas de revitalización: la aparición de la figura de los Planes Anuales

A lo largo ya de bastantes años, uno de los puntos de reflexión de la Conferencia ha sido el de su sentido y orientación futura. Bien es cierto que su nacimiento vino determinado por la necesidad de cooperar entre Estado y Comunidades Autónomas a consecuencia de la adhesión de España a las Comunidades Europeas. Pero, desde entonces, la trayectoria de la Conferencia, en cuanto a actividad en términos cualitativos más que cuantitativos, ha sido desigual, marcada

por picos de actividad coincidentes con el establecimiento de sistemas de participación, primero indirecta y, desde los Acuerdos de 2004, más, directa, bien con la ampliación o renovación de estos Acuerdos, como sucedió en la anualidad anterior, por ejemplo, con el de participación autonómica en el procedimiento de Comitología.

En cierta medida, es una circunstancia natural que, en los momentos fundacionales o «refundacionales», el órgano legalmente encargado de establecer las reglas de cooperación y entendimiento entre Estado y Comunidades Autónomas en asuntos comunitarios, la actividad del órgano sea mayor cualitativamente hablando, y su frecuencia de reunión sea mayor y más fácil de lograr. La circunstancia de que estos sistemas participativos (Ayudas Públicas, Tribunal de Justicia, Comitología, Consejo y Grupos de Trabajos) estén en gran medida automatizados en virtud de sus propias reglas reguladoras en los correspondientes Acuerdos de la CARCE, y de que los reajustes necesarios en el funcionamiento cotidiano de los mismos corresponda a otros órganos distintos de la propia Conferencia, cual son las Conferencias Sectoriales, también son factores que contribuyen a que, durante los períodos de funcionamiento y desenvolvimiento automático de estos sistemas, el interés de (algunos de) los actores participantes en la Conferencia pueda ser menor.

Sea como fuere, y con independencia de otros factores aunque no por más menos relevantes, parece haberse extendido la sensación en el seno de la Conferencia que sus mecanismos de funcionamiento requerían una actualización para facilitar, flexibilizar y optimizar su actuación, simplificando, sobre todo las reglas de quórum. En este punto, el nuevo equipo al frente del Ministerio de Política Territorial retomó en 2009 las propuestas barajadas en la anualidad anterior por los anteriores responsables institucionales, consiguiendo sacar adelante varias de ellas.

Ciertamente, no se ha planteado, por el momento, retocar las previsiones de la Ley reguladora de la Conferencia, que datan de 1997, pero sí, al menos, y así se ha hecho finalmente en 2009, modificar las previsiones del Reglamento interno sobre quórum, al que remite dicha ley. El propósito de las modificaciones ha sido el de armonizar esas reglas con las de válida constitución de las (demás) Conferencias Sectoriales.

La iniciativa partió de la representación del Estado, quien en la reunión de la Comisión de Coordinadores celebrada el 26 de junio, planteó, la modificación del reglamento interno de la CARCE, destinada a flexibilizar y agilizar su funcionamiento, y en todo caso, con el consenso de todas las partes. A tal efecto, propuso la constitución de un grupo de trabajo conformado por la representación del Ministerio de Política Territorial y de las Comunidades Autónomas, con el fin de elevar una propuesta de modificación del Reglamento interno al Pleno de la Conferencia.

En la sesión de 2 de julio de este órgano, se acordó que el grupo de trabajo lo constituyeran seis Comunidades Autónomas, integradas paritariamente por tres con Gobierno popular y tres con Gobierno socialista. Y así, compusieron el grupo las Comunidades de Galicia, La Rioja y Valencia, por las primeras, y las de Cataluña, Extremadura y País Vasco, por las segundas, más una representación

del Ministerio de Política Territorial, el Consejero de Asuntos Autonómicos en la REPER, y el asesoramiento de una representación de la Secretaría de Estado para la Unión Europea.

Se asignó al grupo el triple mandato de estudiar una modificación del reglamento interno de la Conferencia, debatir sobre la futura orientación de este mismo órgano, y de actuar como marco para canalizar las aportaciones de las Comunidades Europeas a la Presidencia española de la Unión Europea. Tras dos reuniones de trabajo, celebradas en Madrid el 23 de julio y en Bilbao el 13 de octubre, el grupo de trabajo referido alcanzó dos series de acuerdos. Por un lado la reforma del quórum de constitución de la Conferencia, para igualarlo al de las Conferencias Sectoriales, al fijarlo en la presencia de la representación estatal y diez representantes autonómicos, incluyendo en el cómputo, en pie de igualdad con las Comunidades Autónomas, a las respectivas delegaciones de Ceuta y Melilla.

Y por otro lado, como importante vía de revitalización de la Conferencia, con igual implicación de todas las partes con arreglo a un espíritu de lealtad institucional mutua y cooperación, la creación de la nueva figura del Plan Anual de actuación de la Conferencia, el primero de los cuales estaría destinado a su aprobación ya durante la primera sesión de la CARCE en 2010.

Otras dos propuestas de flexibilización y mejora del funcionamiento del órgano, la posibilidad de celebración de sesiones mediante videoconferencia, y la posibilidad de extender la consideración de miembros de la Conferencia, a efectos de cómputo de válida constitución del plenario, a aquellas posiciones institucionales que, con el nombre de comisionados o similares denominaciones, ha creado alguna Comunidad Autónoma (Cataluña, por ejemplo) para asumir las responsabilidades autonómicas en relación con los asuntos de la Unión Europea, y que, aun no contando con la consideración formal de Consejero o Consejera, se hallan en el superior escalón político de su respectiva Comunidad.

Por lo que respecta a la primera de estas proposiciones, el uso de la videoconferencia, no se llegó a un acuerdo definitivo aún, pero se decidió que el grupo de trabajo y la Comisión de Coordinadores analicen más en profundidad los casos y requisitos para el empleo de este sistema, incluyendo la posibilidad de llevar a cabo un primer ensayo tentativo. No pudo llegarse, en cambio, a un general acuerdo en torno a la posible sustitución de los Consejeros por otras posiciones institucionales con responsabilidad en materia de asuntos comunitarios y directa dependencia del respetivo Presidente autonómico.

Finalmente, en el terreno de los acuerdos y realizaciones, hay que resaltar la aprobación unánime del Plan Anual, en la reunión de 28 de octubre del Pleno de la Conferencia, como nuevo instrumento de revitalización de la propia CARCE y su Comisión de Coordinadores. Entre los aspectos contemplados en el Plan se encuentran la potenciación de la Comisión de Coordinadores, la profundización en la supervisión y evaluación de la participación autonómica directa en el Consejo y en el procedimiento de Comitología en la Comisión, el conocimiento y análisis de los asuntos europeos tratados en las Conferencias Sectoriales, o la extensión de las tareas de la CARCE a nuevas cuestiones, como el análisis y seguimiento de la cooperación transfronteriza y territorial, o el asunto de las lenguas españolas cooficiales en las instituciones de la Unión.

El desbloqueo en el nombramiento del segundo Consejero de Asuntos Autonómicos en la REPER

Otro de los puntos en que la Conferencia rompe con la dinámica de bloqueos de años precedentes ha sido el acuerdo para renovar uno de los dos Consejeros de Asuntos Autonómicos en la REPER, que la falta de consenso entre las Comunidades Autónomas en 2008 había impedido llevar a cabo (la renovación de la otra Consejería sí fue posible, por el acuerdo alcanzado en la única sesión de la CARCE celebrada en 2008, como se señaló en este mismo informe correspondiente a dicho año).

Conviene recordar que el Acuerdo de 2004 de la CARCE establece que los nombramientos de estos Consejeros tendrán una vigencia temporal limitada a tres años, pudiendo prorrogarse su mandato por períodos anuales, con la conformidad de la propia Conferencia. Los Consejeros de Asuntos Autonómicos se hallan adscritos a la Representación de España ante la UE, y ésta, a su vez, se configura como un órgano dependiente de la Administración General del Estado. Por esta razón, la convocatoria formal de los puestos se ha realizado por el Ministerio de Administraciones Públicas, mediante provisión por el sistema de libre designación, con la publicación de la pertinente convocatoria en el *Boletín Oficial del Estado*.

Dicha convocatoria fue publicada oficialmente el 1 de mayo, si bien fue preciso promover una resolución que prorrogara el plazo de adjudicación. Finalmente, la comisión de valoración constituida por las Comunidades de Asturias, Extremadura, Madrid y Valencia elevaron la correspondiente propuesta, que primero hizo suya la Comisión de Coordinadores en junio, y finalmente fue aprobada por el Pleno de la CARCE en su reunión de julio. El nombramiento fue publicado en el BOE de 27 de octubre, cerrándose de este modo una de las cuestiones pendientes en el seno de la Conferencia durante la anualidad anterior.

Las tareas preparatorias de la Presidencia española de la Unión Europea en 2010

A lo largo de 2009, centraron las labores de la Conferencia la información de la Secretaría de Estado para la Unión Europea sobre la próxima Presidencia española de la Unión durante el primer cuatrimestre de 2010. En la sesión de julio, se presentó ante el Plenario de la Conferencia el informe sobre los preparativos de la Presidencia española de la UE, en el que se destacaron las visitas del Secretario de Estado para la Unión Europea a las Comunidades Autónomas en las que planteó el tema de la celebración de Consejos de Ministros de la Unión en sedes institucionales de las distintas autonomías. Asimismo, se hizo referencia a la introducción del principio de cohesión territorial por obra del Tratado de Lisboa y su incidencia en el sistema interno de distribución competencial.

Se hizo mención, asimismo, al mecanismo de alerta temprana para el control, por los Parlamentos nacionales, del principio comunitario de subsidiariedad, al refuerzo de las funciones y cometidos del Comité de las Regiones, así como, finalmente, el posible impacto de la reforma financiera en los sistemas de financiación autonómica. Y también al programa de la Presidencia que España com-

parte con Bélgica y Hungría, en el que hay elementos de interés regional, siendo una de sus prioridades la cohesión territorial.

También en la reunión del Pleno de la CARCE de 28 de octubre fue foco básico de atención el Informe sobre la próxima Presidencia española en la Unión, presentado por el Secretario de Estado para la Unión Europea. Se destacó en él la remisión a todas las Comunidades Autónomas de los textos provisionales: el Programa del Trío de Presidencias (con Bélgica y Hungría), el Programa Operativo de la Presidencia, el Programa Estratégico, y el Programa previsto para su desarrollo por España, antes de ser presentado este último en el Congreso de los Diputados.

Por lo que respecta al mecanismo de participación de los Parlamentos autonómicos en el control del cumplimiento del principio de subsidiariedad, se mención al proyecto de ley en trámite parlamentario con vistas a la modificación de la Ley reguladora de la Comisión Mixta de las Cortes Generales para la Unión Europea, a cuyo tenor corresponderá a dicha Comisión Mixta emitir, cuando proceda, el dictamen motivado de las Cortes Generales sobre vulneración del principio en el pertinente proyecto legislativo de la Unión. En lo que respecta a las Comunidades Autónomas, se recordó que el Proyecto contempla que esos proyectos legislativos sean remitidos a las Comunidades Autónomas tan pronto se reciban de la Unión, para que en cuatro semanas puedan enviar a las Cortes un dictamen motivado.

Por otro lado, y en relación con el uso de las lenguas españolas cooficiales en la Unión Europea, tras evocar los acuerdos alcanzados con varios de los órganos comunitarios (Comisión, Comité de las Regiones, Comité Económico y Social, Defensor del Pueblo y Tribunal de Justicia), y el que aún no ha fructificado con el Parlamento Europeo, se anunciaron contactos con el Presidente de esta última institución, la reiteración de la solicitud formal ya formulada con anterioridad, y la petición de colaboración de los Eurodiputados españoles.

La sesión de octubre de la CARCE fue escenario, asimismo, del anuncio de que la próxima reunión del plenario de la Conferencia tendrá lugar en Bruselas, con ocasión del primer Pleno del Comité de las Regiones en 2010. Igualmente, se anunció la intención de celebrar una reunión de Ministros de Política Territorial, en la que puedan estar presentes representantes de las Comunidades Autónomas, para profundizar en el debate europeo sobre la cohesión territorial y la gobernanza multinivel, entre otros asuntos. Y se anunció la preparación de sendas cumbres de temática territorial: una Cumbre Europea de Gobiernos Locales, en febrero de 2010, a fin de promover respuestas en el marco de una nueva agenda europea enfocada hacia la salida de la crisis económica; y también una Cumbre para impulsar las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial, a fin de impulsar la cooperación y facilitar la cohesión de los territorios.

Las claves de la participación autonómica directa ante el Consejo de la UE en 2009: continuidad y ampliación a una nueva formación de la institución comunitaria

A un lustro ya del arranque del sistema participativo directo de las Comunidades Autónomas, éste parece ya definitivamente asentado. Continúa con normalidad la dinámica de sucesión y rotación entre Comunidades, de modo que en

2009 hubo representación autonómica en 21 sesiones del Consejo de la Unión Europea, de entre las formaciones abiertas a esa presencia en los Acuerdos de la CARCE de 2004.

En representación de todas las demás, ocho han sido las Comunidades Autónomas presentes en la delegación española ante el Consejo: Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Murcia, Navarra, País Vasco y Valencia. Prosiguió, asimismo, el ritmo de intervenciones de representantes técnicos en los Grupos de Trabajo, en similares términos cuantitativos que en anualidades precedentes.

Las intervenciones del Consejero autonómico en ejercicio de la representación de todas las Comunidades Autónomas se mantuvieron en cifras similares a anualidades anteriores, en un signo más de la tónica de continuidad y consolidación del mecanismo establecido en los Acuerdos de la CARCE de 2004. En concreto, tomaron la palabra la Consejera de Sanidad de la Comunidad de Canarias (Consejo de Ministros de Sanidad, de junio), la Consejera de Educación y Ciencia de la Comunidad de Castilla-La Mancha (en las dos sesiones del Consejo de Ministros de Educación de febrero y mayo, y en una sesión del Consejo de Ministros de Cultura de mayo), y la Consejera de Empleo y Bienestar Social de la Comunidad de Cantabria (sesión en julio del Consejo de Ministros de Empleo, Política Social, Salud y Consumidores, dedicada a asuntos de empleo).

Durante los cinco primeros ejercicios anuales de funcionamiento del sistema de participación autonómica directa han venido acumulándose experiencias, en el doble sentido de detección de posibles disfuncionalidades y vías de solución. Con los años de rodaje, se han venido poniendo de manifiesto la necesidad de realizar algunos reajustes en los mecanismos generales por materias específicas, que empiezan a materializarse por obra de las respectivas Conferencias Sectoriales (a las que los Acuerdos de 2004 remiten para la confección de las reglas de funcionamiento de la representación autonómica).

Ha continuado, también en 2009, el interés e implicación de las Comunidades Autónomas en las tareas técnicas preparatorias del Consejo que se llevan a cabo en los diversos Grupos de Trabajo de las formaciones de este último abiertas a la participación autonómica. En este sentido, también en 2009 ha sido un dato destacable la importante presencia, en las reuniones de estos grupos de trabajo del Consejo, de personal perteneciente a las oficinas en Bruselas de las Comunidades Autónomas.

A su vez, este hecho presta una dimensión muy específica a la formación de la posición autonómica común a defender por la Comunidad que en cada momento asuma la representación de las demás, lo que viene determinando una tendencia creciente a la realización de reuniones monográficas de concertación en la Consejería de Asuntos Autonómicos de la REPER, bien con todas las Oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas, bien con algunas de ellas de manera bilateral, e incluso con los respectivos Consejeros autonómicos desplazados a Bruselas. En el año 2009 fueron celebradas en total treinta y cinco reuniones de este tipo.

Junto a la dinámica endógena de evolución del funcionamiento del sistema participativo, en los términos recién expuestos, y otros reseñados en Informes

correspondientes a anualidades anteriores (por ejemplo, la confección de la Guía de Buenas Prácticas para la correcta ejecución de dicho sistema), viene manifestándose un interés autonómico en extender la posibilidad de participación a nuevas formaciones del Consejo de la Unión Europea distintas de las cuatro previstas en el Acuerdo de 2004 del Pleno de la CARCE.

En este sentido, tanto en la Comisión de Coordinadores como en el Pleno de la CARCE, se trató y abordó en 2009 la petición autonómica, formalmente exteriorizada por la Comunidad de Murcia, pero recogiendo una sensación ampliamente extendida entre todas ellas, de hacer posible la participación de las Comunidades Autónomas en las cuestiones de consumo que, si bien se tratan en un grupo de trabajo correspondiente al Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores (una de las cuatro formaciones explícitamente abiertas a la participación autonómica en el Acuerdo de la CARCE de 2004), sin embargo se remiten para su decisión al Consejo de Competitividad, formación esta última no abierta a esa participación en el referido Acuerdo.

Previas las gestiones pertinentes con las instancias estatales con atribuciones sobre estos temas (Ministerio de Sanidad y Política Social, Instituto Nacional de Consumo, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio), se llegó al acuerdo en la Comisión de Coordinadores de proponer al plenario de la CARCE una modificación aditiva a los Acuerdos de 2004, para sumar, como quinta formación del Consejo de la Unión Europea abierta al sistema de participación autonómica directa en ellos previsto, el de competitividad, en lo referente a las cuestiones de consumo. La modificación, primera que afecta a los referidos Acuerdos de 2004, y de gran significación por lo que tiene de confirmación y ampliación del sistema de participación autonómica directa en el Consejo, fue aprobada en la sesión del Pleno de la Conferencia de 28 de octubre.

Si bien esta reforma del Acuerdo de la CARCE de 2004 sobre participación directa de las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión Europea se halla pendiente de formalización definitiva al no haber sido publicada oficialmente, lo cierto es que en septiembre de 2009 hubo ya presencia autonómica efectiva en un Consejo de Competitividad sobre cuestiones de consumo. Esa presencia la asumió la Comunidad valenciana, que, en el nivel técnico, venía asistiendo a los correspondientes grupos de trabajo, generando las pertinentes informaciones y participando con arreglo a los esquemas del Acuerdo de la CARCE.

Por otro lado, y en lo que respecta al sistema de participación autonómica en el procedimiento de Comitología, comenzó a discutirse un reajuste de esa participación en el nuevo Comité de Gestión de la OCM única, órgano de asistencia y apoyo de la Comisión Europea dedicado a los mercados agrarios. La razón es que este único Comité refunde y reemplaza a doce Comités previos, asignados a diferentes Comunidades Autónomas en el reparto de Comités de la Comisión que la CARCE aprobó en su día para el periodo 2007-2011.

Al ser inviable la presencia de dos o más representantes autonómicos en este Comité de Gestión de la OCM única debido a los numerosos puntos del Orden del día de las reuniones y a que la sala de reuniones es una sala pequeña, la CARCE acordó no modificar, transitoriamente, la participación actual de las cinco Comu-

nidades Autónomas en los distintos ámbitos sectoriales del Comité de la OCM única durante 2009. Se decidió que a partir de septiembre se facilitara la coordinación previa de la delegación autonómica con los técnicos y representantes de la Administración General del Estado en el citado Comité, y que posteriormente se adecuase la participación de las Comunidades Autónomas en este Comité de la Comisión para el resto del período inicialmente aprobado, esto es, para los años 2010 y 2011.

ANEXO

Datos de actividad de la CARCE y sus órganos de trabajo

Reuniones del Pleno de la Conferencia

52ª Reunión, 2 de julio de 2009

53ª Reunión, 28 de octubre de 2009

Reuniones de la Comisión de Coordinadores de Asuntos Comunitarios

61ª Reunión, 26 de junio de 2009

62ª Reunión, 27 de octubre de 2009

ALGUNOS ASPECTOS ESPECÍFICOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS 2009

Tomàs Font i Llovet

Aspectos generales. Organización del Gobierno

A lo largo del año 2009 se han sucedido diversas reestructuraciones generales en la composición y organización de varios gobiernos autonómicos, afectando al número de consejerías y a sus respectivas competencias. En Galicia, a consecuencia del establecimiento del nuevo Gobierno del PP surgido de las elecciones de 1 de marzo, se instaura una nueva estructura orgánica, y como más significativo, también se reforman profundamente las delegaciones territoriales de la Xunta. Se fijan cuatro circunscripciones con las capitales de provincia, y además una quinta con sede en Vigo. A su frente figura un delegado con rango de director general, que ostenta la representación de la Xunta y coordina todos los servicios territoriales. La nueva ordenación ha implicado la supresión de 47 altos cargos de los 52 que existían a este nivel; más en general, ha significado la supresión del 47% de los 125 altos cargos de la Xunta.

También en el País Vasco, a resultas de las elecciones de la misma fecha y del nuevo gobierno del PSE-PSOE, se establece una nueva ordenación departamental por medio de un decreto del Lehendakari, que ejerce así su potestad organizatoria. Tal vez quepa destacar que se potencia especialmente el Departamento de Industria e Innovación, al que se le añade, competencial y nominalmente, comercio y turismo.

En otros casos, como en la Comunidad de Madrid, y en la Comunidad Valenciana, tienen lugar diversas remodelaciones, ya sea por dimisiones o reajustes personales, que en ocasiones llevan a delimitaciones competenciales de las consejerías sólo explicables por razón del peso político de determinados consejeros.

Asimismo, algunas reformas estructurales de las consejerías están ligadas a la recepción de nuevos servicios como consecuencia de los acuerdos de las comisiones mixtas correspondientes. Por poner un ejemplo, así ha sucedido en Asturias en relación a las competencias sobre la gestión del personal al servicio de la Administración de Justicia y la revisión y las relativas a las Secretarías de Juzgados de Paz.

En Canarias, cabe citar el Decreto 45/2009, de 21 de abril, por el que se regula la Comisión preparatoria de los asuntos del Gobierno, que sustituye a la antigua Comisión de Secretarios Generales Técnicos, y a la que atribuye sus funciones.

Como regulación de carácter general, debe señalarse, en Aragón, la aprobación de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno, para incorporar las novedades introducidas en la materia por el Estatuto de Autonomía, y

que básicamente se trata de la facultad presidencial de disolución anticipada de las Cortes de Aragón, la figura del Vicepresidente –única o múltiple–, la atribución al Gobierno de Aragón de nuevas competencias –como por ejemplo las consultas populares, la Administración de Justicia, la acción exterior o la convocatoria de referéndum sobre futuras reformas estatutarias– y la introducción de un procedimiento de elaboración de los Decretos-leyes.

En cuanto a lo organizativo, se da mayor flexibilidad a las normas para formación del Gobierno, su estructura, asignación de competencias y funcionamiento, se incrementan las facultades de los consejeros, como la potestad reglamentaria en las materias propias de sus respectivos Departamentos. Se fortalecen las Comisiones Delegadas del Gobierno y la Comisión de Viceconsejeros y Secretarios Generales Técnicos. En cuanto al Estatuto personal de los miembros del Gobierno, la ley regula sus incompatibilidades, introduciendo nuevas exigencias de imparcialidad y transparencia.

Procedimiento normativo y calidad de las normas

Cada año se hace más visible la preocupación por incrementar la calidad de las normas, mejorar los procedimientos normativos y contribuir a un ordenamiento jurídico más caro e inteligible. A nivel europeo, en enero de 2009 se aprueba el tercer análisis estratégico del programa «Legislar mejor», que persigue una inmediata reducción en un 15% del corpus legislativo y que 220 recopilaciones sustituyan a más de 2.200 normas. Por su parte, el Estado ha aprobado el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo, que deja al margen, por cierto, a la Agencia estatal para la evaluación de las políticas públicas y la calidad de los servicios, de acuerdo con el dictamen del Consejo de Estado.

A nivel de las Comunidades Autónomas, tienen lugar diversas intervenciones al respecto, que se producen a través de instrumentos muy distintos en su naturaleza y rango.

Así, en primer lugar, la ya citada Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón incluye algunas novedades, como la previsión de la figura del proyecto de ley de medidas de acompañamiento a la ley anual de presupuestos. En cuanto a la potestad reglamentaria, se introduce el análisis del impacto social de las medidas proyectadas, se detallan los informes que deben emitirse en garantía de la calidad jurídica de las norma y se introduce la utilización de medios electrónicos tanto en la audiencia como en la información pública. En cuanto al contenido normativo de los reglamentos, se establecen sus límites frente a la tipificación de infracciones administrativas, establecimiento de tributos o regulación de los derechos estatutarios en la medida que afecten a su contenido esencial o restrinjan su ejercicio.

En segundo lugar, en la Comunidad Valenciana se aprueba el Decreto 24/2009, 13 febrero, sobre la forma, estructura y procedimiento de elaboración de proyectos normativos de la Generalitat. En el mismo se incorpora buena parte de la experiencia obtenida por el Consejo Jurídico Consultivo y abarca tanto los antepro-

yectos de normas con rango de ley como los de disposiciones administrativas generales.

Por su parte, en las Islas Canarias, el Decreto 30/2009, de 19 de marzo, del Presidente, establece las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura. Aparece aquí la figura de las directrices, de las que se plantea a menudo el valor y la fuerza, así como los efectos de su incumplimiento.

En fin, también en Cataluña se cuenta con unas directrices sobre la documentación y la tramitación de los proyectos normativos, aprobadas por Acuerdo del Gobierno, pero sin adoptar la forma de decreto y no habiendo sido publicadas oficialmente. Su contenido recoge y sistematiza, entro otros aspectos, la amplia doctrina de la Comisión Jurídica Asesora sobre el procedimiento reglamentario. Además, a últimos del año, se ha presentado al Parlamento un proyecto de ley sobre régimen jurídico y procedimiento que incluye la regulación del procedimiento reglamentario y donde se incorpora una memoria global de impacto normativo, sin que por lo demás se introduzcan novedades de relieve en un tema tan necesitado de ellas.

Crisis económica, simplificación administrativa y directiva de servicios

La concurrencia de la permanente situación de crisis económica con la obligación de trasponer la Directiva 2006/123/CE de servicios en el mercado interior, ha dado pié a la adopción de múltiples disposiciones normativas identificadas por el común denominador de promover la simplificación administrativa, la reducción de cargas para las empresas y la liberalización de actividades. Los instrumentos adoptados son los más diversos: ley, decreto-ley, decreto del gobierno, etc. No es posible ser exhaustivo en este momento, por lo que se seleccionan algunos casos más ilustrativos.

Por una parte, están las medidas estrictamente organizativas relacionadas con la crisis económica. Valga como ejemplo, en Baleares, donde con el objetivo fundamental de proponer iniciativas de reactivación económica, se crearon diversos organismos asesores tales como el Instituto Balear de la Economía, la Comisión de Seguimiento de los Acuerdos del Pacto para la competitividad, la ocupación y la cohesión social y el Consejo de la Economía Social y del Cooperativismo de las Islas Baleares.

En Andalucía, el Decreto-ley 1/2009, de 24 de febrero, de medidas urgentes de carácter administrativo, da carta de naturaleza al Plan de medidas de simplificación de procedimientos administrativos y agilización de trámites que un mes antes había aprobado el Consejo de Gobierno; cambia a positivo el sentido del silencio administrativo en ciertas materias, reduce los plazos de resolución en otras y establece modelos estandarizados de pliegos de contratación administrativa; simplifica las autorizaciones de actividades que afectan a bienes culturales; y en relación al Consejo Económico y Social de Andalucía, reduce los plazos de emisión de informes. Luego, el Decreto-ley 3/2009, efectúa la incorporación de la directiva de servicios en materia de comercio.

En Baleares, el Decreto-ley 1/2009, de 30 de enero, de medidas urgentes para el impulso de la inversión en las Islas Baleares, marca como objetivo el estímulo de la actividad pública y privada en el archipiélago, mediante la agilización y simplificación de los procedimientos administrativos, en especial para la adopción y puesta en funcionamiento de las denominadas «inversiones de interés autonómico o insular»; y se facilita la implantación de nuevas actividades empresariales y profesionales mediante la «declaración responsable».

Por su parte, en Canarias, el Decreto 48/32009, de 28 de abril, establece en la Administración Pública medidas ante la crisis económica y de simplificación administrativa, relacionadas además con la transposición de la Directiva de servicios. Hasta 208 procedimientos administrativos son así objeto de simplificación, aún con dudas sobre su efectividad habida cuenta del rango normativo de esta norma.

Murcia, mediante Ley 12/2009, 11 diciembre, modifica diversas leyes para trasponer la Directiva de servicios, y la Comunidad de Madrid, con la Ley 8/2009, de medidas liberalizadoras y de apoyo a la empresa, también liberaliza sectores reservados, como la seguridad industrial y la inspección técnica de vehículos.

En Castilla-La Mancha, la Ley 7/2009, de 17 de diciembre, modifica diversas leyes para su adaptación a la Directiva de servicios en materias como la calidad agroalimentaria, aprovechamientos forestales, vías pecuarias actividades turísticas, ferias de carácter comercial, juego y salones recreativos, etc. En todos estos ámbitos se tiende a sustituir las autorizaciones por las comunicaciones previas.

Dentro de este contexto general, también se incluyen disposiciones dirigidas a agilizar las relaciones de los ciudadanos con la Administración pública. Por ejemplo, el Decreto 33/2009, de 19 de junio, sobre regulación del uso de la firma electrónica en el ámbito de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. O bien, con el fin mejorar la calidad en la prestación de servicios a la ciudadanía por parte del sector público autonómico, el Decreto 37/2009, de 26 de junio, sobre cartas ciudadanas de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

En Extremadura, resulta de interés el Decreto 257/2009, de 18 de diciembre, por el que se implanta un Sistema de Registro Único, que se enmarca en el proceso de modernización del funcionamiento administrativo de la Junta iniciado con el Plan de Modernización, Simplificación y Calidad en 2004, que continuó en 2008 con la aprobación del Plan de Impulso de la Mejora Continua y Modernización Tecnológica.

La organización administrativa de las Comunidades Autónomas, en su conjunto, da muestras de adaptación a las nuevas exigencias derivadas de la situación económica y de la normativa europea. En algunos casos, no obstante, se sigue poniendo de manifiesto algunas contradicciones. Es habitual, por ejemplo, querer sortear la legislación de contratos mediante la encomienda de gestión a medios propios y después éstos subcontratan a terceros. En otros supuestos habrá que ver la capacidad de respuesta a las nuevas funciones administrativas, más centradas en la inspección a posteriori de las actividades e instalaciones que en el control previo. ¿Está preparada la organización, el personal al servicio de la Administración, para el desarrollo eficiente de nuevas funciones?

Administración sectorial y entes instrumentales

En el sistema organizativo autonómico continúa la expansión de la Administración instrumental, y sigue la creación de organismos autónomos, agencias y empresas públicas. Veamos algún ejemplo.

En Cantabria, se crea el Instituto de servicios sociales, organismo autónomo, con un régimen jurídico establecido ad hoc y solo se prevé la aplicación supletoria de la ley autonómica de régimen jurídico de la Administración. La personificación pública, como sucede en tantos casos, no puede ocultar que en muchos aspectos hay una relación «orgánica» con la Administración matriz.

En varias Comunidades Autónomas se establecen Agencias de evaluación educativa, y sólo en Cataluña se aprueban el Instituto de tecnología e investigación agroalimentarias, la Agencia catalana de la Vivienda, la Agencia de la Salud Pública de Cataluña, la Agencia Catalana de Seguridad Alimentaria, etc. etc.

En Castilla-La Mancha, la Ley 6/2009, de 17 de diciembre, crea la Agencia del Agua de Castilla-La Mancha con la finalidad de implantar una política de uso sostenible del agua. La Agencia aglutinará todas las competencias de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, así como de la Entidad de Derecho Público Aguas de Castilla-La Mancha, que pasará a denominarse Infraestructuras del Agua de Castilla-La Mancha, y queda adscrita a la propia Agencia. Ello prefigura lo que viene a ser la Administración Hidráulica de la Comunidad, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar.

Instituciones estatutarias de garantía y control

Durante el año 2009 se han aprobado diversas leyes en desarrollo de los nuevos Estatutos de Autonomía por lo que se refiere a las instituciones de garantía y control.

Por un lado, en Cataluña se aprueba la Ley 2/2009, de 12 de febrero, del Consejo de Garantías Estatutarias. Este organismo sustituye al Consejo Consultivo y mantiene el «hecho diferencial» o «diferente» catalán de tener distribuida la función consultiva entre dos altos cuerpos: la de ámbito directamente constitucional y estatutario, el Consejo de Garantías Estatutarias; la de ámbito jurídico administrativo y de gobierno, la Comisión Jurídica Asesora.

Su naturaleza como órgano consultivo asume un peculiar matiz en la medida que, de acuerdo con el Estatuto, sus dictámenes tienen carácter vinculante para el Parlamento cuando se refieren a proyectos de leyes que desarrollan los derechos estatutarios. En cuanto a su ámbito material, recoge las competencias del Consejo Consultivo –leyes en tramitación, recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia, etc.– y las amplía a la protección de la autonomía local garantizada por el Estatuto.

En cuanto a su composición, está constituido por nueve miembros, seis designados por el Parlamento y tres por el Gobierno, uno de ellos a propuesta del Consejo de Gobiernos Locales, lo que es coherente con sus funciones, pero puede sig-

nificar una complicación mientras éste no esté constituido. En la práctica ello ya ha sucedido, habiendo surgido grandes dificultades a la hora de hacer los primeros nombramientos, lo que ha exigido una prematura reforma de la ley. Finalmente han sido efectuados los nombramientos y se ha procedido a su constitución.

En aras a garantizar su independencia, la ley fija un riguroso cuadro de incompatibilidades para los miembros del Consejo, que viene a exigir la dedicación exclusiva al mismo, y establece un mandato largo, de nueve años, improrrogable.

En relación al otro órgano consultivo catalán, la Comisión Jurídica Asesora, en diciembre de 2009 el Gobierno ha efectuado los nombramientos de sus miembros y presidente según el nuevo sistema introducido por la reforma de su ley en 2008, que incorpora una duración del mandato de seis años y un sistema de renovaciones parciales antes no previsto.

En Aragón debe señalarse la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón, órgano de relevancia estatutaria que sucede a la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón. Sus funciones son análogas a las propias del Consejo de Estado y destaca el informe preceptivo sobre los eventuales anteproyectos de reforma del Estatuto de Autonomía. La composición del Consejo se basa en dos clases de miembros: seis juristas de reconocido prestigio y experiencia profesional y, complementariamente, dos miembros que hayan desempeñado cargos públicos, no necesariamente jurídicos, de especial relevancia en defensa de los intereses de Aragón. El mandato es de tres años, renovable por dos veces, y el régimen de incompatibilidades no exige la dedicación exclusiva al Consejo.

La propuesta de reforma del Estatuto de Extremadura incorpora, como novedad, la posibilidad de consultar al Consejo Consultivo los conflictos de competencias entre la Junta de Extremadura, por vía de su Presidente, y la Asamblea, así como la posibilidad de que el Presidente de la Junta le consulte la conformidad con la Constitución y el Estatuto de las leyes de la Asamblea.

En relación con la función consultiva y Extremadura, precisamente, la Sentencia de 24 de marzo de 2009 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª), desestima el recurso de casación interpuesto por la Junta de Extremadura contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 26 de abril de 2005, que anuló el Decreto 74/2002 de 11 de junio, por el que se aprobaban las normas marco de las Policías Locales de Extremadura. El TS confirma la nulidad del decreto en base a que la Junta de Extremadura no sometió el proyecto a un segundo examen del Consejo de Estado, –no estaba todavía constituido el Consejo Consultivo propio– después de haber introducido modificaciones esenciales en dicho proyecto, que debieron ser sometidas a nuevo informe del órgano consultivo.

En Baleares, a principios de año los grupos parlamentarios llegaron a un acuerdo general para la renovación de los cargos en diferentes instituciones públicas. Se nombraron los miembros del Consell Consultiu, del Consell Social de la Universitat de les Illes Balears, de la Sindicatura de Comptes y el Consejo de Administración del Ente Público Radiotelevisión de las Illes Balears.

En lo que se refiere a los órganos autonómicos equivalentes al defensor del pueblo, en Cataluña se aprueba una nueva ley del Síndic de Greuges, la Ley 24 /2009, de 23 de diciembre, del Síndic de Greuges, que adapta la figura al nuevo

Estatuto. Las modificaciones afectan sustancialmente a una cierta ampliación de competencias y a la duración del mandato de su titular, que se prolonga por nueve años. Esto último ha sido objetado, puesto que no es lo mismo este largo periodo de mandato en un órgano unipersonal que en un órgano colegiado, como el Consejo de Garantías Estatutarias, que se renueva parcialmente cada tres años.

En la Comunidad Valenciana, la Ley 4/2009, de 5 de mayo, reforma el art. 5.4 de la Ley 11/1988, de 26 de diciembre, del Síndic de Greuges, para regular la alternancia, de forma rotativa, de los adjuntos, por su orden, para el caso de no poder ser nombrado el Síndic, respondiendo así a una situación de falta de acuerdo político.

El Defensor del Pueblo de Murcia, después del primer año de funcionamiento, ha experimentado una reforma de la ley a iniciativa del propio Defensor, a la vista de la práctica seguida, según prevé la propia ley. En esencia, se incorporan precisiones conceptuales y una mejor delimitación del ámbito de actuación, en general con formulaciones más amplias en cuanto a los derechos y libertades, los servicios públicos, esenciales, universal o de interés general, las corporaciones de derecho público, etc.

En cuanto a los órganos de fiscalización contable, en Aragón se aprueba la Ley 11/2009, de 30 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Aragón, en desarrollo del Estatuto de Autonomía y para superar la regulación nunca hecha efectiva de la Ley 10/2001, de 18 de junio, de creación de la Cámara de Cuentas de Aragón. Se configura como un organismo colegiado, integrado por tres miembros, de fiscalización de la gestión económico-financiera, contable y operativa del sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón y de las entidades locales del territorio aragonés, que depende única y directamente de las Cortes de Aragón.

En Castilla-La Mancha se aprueba un nuevo Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Sindicatura de Cuentas para adecuar la regulación a la reforma de la ley de la Sindicatura llevada a cabo por Ley 13/2007, de 8 de noviembre.

En el País Vasco, después de las elecciones, se produce nueva composición del Tribunal Vasco de Cuentas y la renovación del Ararteko, que recae en la misma persona.

En fin, en Navarra, las propuestas de reforma de la Ley de amejoramiento, afectarían al Defensor del pueblo, al Consejo de Navarra, así como a las competencias de la Cámara de Comptos.

Autoridades independientes y órganos generales de participación.

La proliferación de autoridades independientes de matriz parlamentaria con funciones de regulación o de garantía ofrece este año algunos ejemplos.

En Cataluña, la Ley 1/2009 crea la Autoridad Catalana de la Competencia y, con ello, centraliza en un solo órgano la Dirección General de Defensa de la Competencia y el Tribunal Catalán de Defensa de la Competencia. La Agencia se configura como un organismo independiente, que adopta la forma de organismo autónomo de carácter administrativo, y de nombramiento gubernamental.

Por su parte, también en Cataluña se aprueba la Ley 7/2009, de 13 de mayo, de modificación de la Ley 14/2008, de 5 de noviembre, de la Oficina Antifraude de Cataluña. La exposición de motivos es suficientemente ilustrativa: «la Ley 14/2008 no establece un sistema de doble votación para la elección del director o directora de la Oficina en el caso de que el nombramiento no sea posible por falta de la mayoría requerida inicialmente. Por esta razón, y tal como está establecido con relación a la elección de otros cargos de relevancia institucional, se considera necesario modificar el procedimiento de elección del director o directora de la Oficina Antifraude de Cataluña, y establecer que, en el caso de que en la primera votación el director o directora no sea elegido por mayoría de tres quintas partes, se produzca una segunda votación en que se requiere la mayoría absoluta de los miembros del Parlamento para hacer efectiva su elección».

Superada esta dificultad, el Parlamento nombró al director sin el concurso de la oposición, que había bloqueado el nombramiento hasta aquel momento. Esta circunstancia, igual que la ya contada en relación a la ley del Síndic de Greuges valenciano, hace pensar una vez más, que el sistema de mayorías cualificadas para los nombramientos de cargos institucionales ofrece profundas quiebras, especialmente, cuando se trata de órganos unipersonales que no admiten un reparto de cuotas satisfactorio, y que otorgan un verdadero poder de veto, por lo que deben afinarse los mecanismos que permitan superar estas dificultades.

Por lo que se refiere a las instituciones participativas generales, más allá de la miríada de consejos y comisiones con representación de intereses, señalemos que en Baleares, se aprueba la Ley 5/2009, de 17 de junio, de modificación de la Ley 10/2000, de 30 de noviembre, del Consejo Económico y Social. Ahora, la función de informe se proyecta también en relación a las disposiciones reglamentarias en materia económica y social, laboral o ocupacional que dicten los consejos insulares, y a fin de clarificar el ámbito material de actuación de la institución, la norma delimita las materias que se encuentran en el ámbito de definición de aquello que se considera «económico, social, laboral o de ocupación», así como las excepciones previstas. Se fija, de esta manera, el ámbito de la preceptividad, al establecer qué normas, por materia e importancia, han de ser sometidas al dictamen del Consejo Económico y Social, cuestión que había suscitado dudas, también en otras Comunidades Autónomas, como en Cataluña, donde años antes se había producido un conato de conflicto institucional a cuenta de ello.

Y, por otra parte, en Cantabria debe señalarse la Ley 4/2009, de participación institucional de los agentes sociales, sindicales y empresariales, en los organismos y entidades de la Administración de la Comunidad, en todos los ámbitos, y modifica la ley del Consejo económico y social para equiparar el criterio de representatividad de las distintas organizaciones.

Administración corporativa

Al igual que en años anteriores, continua el goteo de leyes aprobadoras de Colegios profesionales. Por poner dos ejemplos, cabe citar la Ley 1/2009, de 18 de febrero, de creación del Colegio Profesional de Educadoras y Educadores Sociales

de Extremadura, y la Ley 3/2009, de 24 de septiembre, de Creación del Colegio Oficial de Profesionales en Ingeniería Química de Castilla-La Mancha.

La novedad puede venir, de cara al futuro, a la vista de la modificación de la legislación estatal de colegios profesionales por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio –ley «ómnibus»– cuya incidencia en el ámbito autonómico ya se ha hecho notar y puede generar más de un conflicto.

En cuanto a las Cámaras de comercio, debe señalarse la Ley de Castilla-La Mancha 4/2009, de 15 de octubre, regula las Cámaras Oficiales de Comercio e Industria de Castilla-La Mancha, que persigue dar una mayor estabilidad a la actuación de las Cámaras, así como consolidar el Consejo de Cámaras Oficiales ya existente, para una mejor coordinación entre las distintas corporaciones provinciales.

Universidades

Se deja constancia del desarrollo de la Ley de Universidades por las Comunidades Autónomas, tanto en lo que se refiere a creación de organismos de evaluación de calidad, como a la adaptación de su legislación a las reformas estatales, como por ejemplo, en Canarias, en relación a los Consejos Sociales, o en Madrid, las modificaciones de los Estatutos de la Universidad Autónoma y de la Carlos III.

También en Madrid se produce el reconocimiento de una Universidad privada, «Universidad, tecnología y empresa» y en la Comunidad Valenciana se dictan diversas normas sobre enseñanza y organización universitaria en relación a la Universidad Cardenal Herrera-Ceu, la Universidad Católica San Vicente mártir y la Universidad internacional de Valencia.

LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS 2009

Tomàs Font i Llovet

Evolución general. La crisis económica: ¿Plan para hoy, hambre para mañana?

El año 2009 cabe calificarlo como un año de transición, y ello desde varios puntos de vista. Por un lado, las dificultades económicas endémicas de los gobiernos locales, agravadas por la crisis económica de los últimos años, siguen a la espera de una reforma profunda del sistema de financiación local, y los entes locales españoles han llegado a un 15% de endeudamiento. Al hilo de una eventual reforma de la ley de bases de régimen local, también se ha establecido una comisión mixta entre la FEMP y la Administración general del Estado –sin las Comunidades Autónomas– para analizar la reforma del sistema de financiación local. Y en este contexto, sin embargo, la FEMP no cesa de reclamar la presencia institucional del gobierno local en el Consejo de política fiscal y financiera, en la línea de considerar conjuntamente todo el sistema de financiación de las administraciones territoriales.

Mientras tanto, 2009 ha sido el año de puesta en práctica y de aplicación del Real Decreto-ley 9/2008, de 28 de noviembre, por el que se crearon el Fondo estatal de Inversión local y el Fondo especial del Estado para la dinamización de la economía. En el caso del primero, se trata de 8 mil millones de euros para inversiones locales generadoras de empleo.

A un mes de finalizar el año 2009, el Ministerio de Política Territorial había financiado 30.416 proyectos con cargo al Fondo Estatal de Inversión Local, dotado con 8.000 millones de euros. Según datos oficiales, los proyectos ya sufragados son prácticamente la totalidad, el 98,8% de los 30.772 aprobados inicialmente. En aquellos momentos quedaban 352 obras (1,1%) por recibir la dotación necesaria para su inicio. Los municipios que estaban ejecutando obras del FEIL son 7.993, además de seis mancomunidades, lo que representa el 98,6% de los 8.108 ayuntamientos con proyectos aprobados para el inicio de los trabajos. La inversión para el comienzo de los proyectos asciende a 5.276 millones de euros (correspondiente al adelanto del 70% del coste de la obra). Las obras habrían generado ya 424.118 puestos de trabajo en los municipios españoles, lo que representaría un 52,3% más del empleo previsto inicialmente para el plan. Más de 14.000 empresas estarían trabajando en el FEIL.

Aquella iniciativa ha sido continuada por el Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre, por el que se crea el Fondo estatal para el empleo y la sostenibilidad local. El nuevo Fondo, dotado con 5.000 millones de euros y que gestionará el Ministerio

de Política Territorial, financiará inversiones de ejecución inmediata por parte de las corporaciones locales, prioritariamente proyectos de desarrollo sostenible en sus vertientes medioambiental y de apoyo a la innovación económica y social. Otra de las principales novedades es la financiación de los gastos corrientes que ocasione la prestación de los servicios sociales de competencia municipal, principalmente en educación y atención a las personas en situación de dependencia. A este fin, las corporaciones locales podrán destinar hasta un 20% del importe del nuevo Fondo. Según la información ofrecida, a 10 de marzo de 2010, el Ministerio había autorizado el 93% de los más de 30.000 proyectos presentados.

En definitiva, se trata de medidas paliativas a corto plazo, en vistas a regenerar la economía, pero que no significan en ningún modo instrumentos definitivos para la financiación local. Más bien, generan la crítica por la relación directa –y totalmente electrónica, por cierto– entre el mundo local y el Ministerio, sin intervención alguna de las Comunidades Autónomas. Éstas han iniciado también, o continuado, sus propios planes de inversiones locales, con todas las duplicidades y problemas de coordinación que se han generado. Por señalar algunos ejemplos, citamos las siguientes iniciativas.

Así, en la Comunidad Valenciana, el Decreto-ley 1/2009, de 20 de febrero, constituye y dota tres planes especiales de apoyo destinados al impulso de los sectores productivos, el empleo y la inversión productiva en municipios y se aprueban créditos extraordinarios para atender a su financiación. En Asturias, la parte final de la Ley de acompañamiento a los presupuestos, contenida en una disposición adicional única, regula el Plan «Asturias», referido a inversiones de interés municipal, a través de convenios de colaboración, con el objetivo de fomentar el empleo y la dotación y mejora de infraestructuras locales.

Por su parte, en Extremadura, la Ley 2/2009, de 2 de marzo, para la puesta en marcha de un Plan Extraordinario de Apoyo al Empleo Local tiene por objeto dotar un fondo de 48 millones de euros, la mitad a cargo de la Junta de Extremadura, y la otra mitad, a cargo de las Diputaciones y Cajas de Ahorros de la región, en virtud de los correspondientes convenios de colaboración, destinado a financiar la contratación de personas desempleadas para la ejecución de servicios públicos de competencia municipal.

La valoración de todo este tipo de planes y actuaciones es aún prematura, al margen de su incidencia en la disminución del paro inmediato, por lo que respecta a las haciendas municipales y a su efectiva capacidad de reacción ante la crisis económica, y algunos piensan que se corre el riesgo de encontrarnos ante una situación que nos ofrezca «*plan* para hoy pero hambre para mañana».

Por otro lado, como ya se comentó en otra ocasión, la regulación de la gestión de los fondos estatales significa una modulación profunda de las reglas de la contratación pública, en la medida que se da preferencia a las consideraciones de política social y de lucha contra el paro por encima de la lógica estricta del mercado y de la competencia que preside la óptica europea de la contratación pública.

En fin, la crisis inmobiliaria y urbanística incide aún más en aquella situación, por la disminución de ingresos relacionados con los tributos vinculados a la actividad inmobiliaria y con las actuaciones patrimoniales de enajenación de suelo.

Autonomía local, desarrollo de las reformas estatutarias y jurisprudencia constitucional

También desde el punto de vista institucional cabe considerar el año 2009 como un año de cierta transición. La aprobación de los nuevos Estatutos de Autonomía ha significado en su conjunto, y en términos generales, un paso hacia una mayor vinculación del sistema de gobierno local con las Comunidades Autónomas, en la línea de la denominada mayor «interiorización» de lo local en lo autonómico. Después de las últimas elecciones locales y autonómicas, se inicia ahora el proceso de desarrollo estatutario, en lo que aquí interesa, en el ámbito del gobierno local y la organización territorial.

En su conjunto, puede decirse que la gran mayoría de iniciativas se sitúan todavía en la fase de anteproyectos, o de proyectos en tramitación todavía no avanzados durante este periodo. Es más, en algunos casos, las iniciativas que estaban en marcha han sufrido un parón importante o sencillamente han sido abandonadas indefinidamente. Tal es el caso del proyecto de ley municipal del País Vasco, o del anteproyecto de Ley de Gobiernos locales de Cataluña, donde solo continúan adelante proyectos más acotados, como son el de la creación del Consejo de Gobiernos locales, a que nos referiremos más adelante, o el de veguerías y áreas metropolitanas.

Así, en Andalucía, se envía al Parlamento el proyecto de ley de autonomía local de Andalucía, que encuadra todo un proceso de descentralización a favor de los entes locales, junto a otro proyecto de financiación, aunque sin tener asegurada de partida la conformidad de la oposición. De interés resulta la delimitación precisa de las competencias municipales en una ley horizontal, que plantea su relación con las leyes sectoriales y una eventual posición «cualificada» de la ley de autonomía local respecto de las sectoriales. También, la posible creación de un órgano de representación exclusivamente local en las instituciones autonómicas, cuando el Estatuto ya prevé la existencia de un órgano de concertación de composición mixta Comunidad autónoma/entes locales. Todo ello fue objeto de consulta al Consejo Consultivo de Andalucía, que emitió un pormenorizado dictamen al respecto.

Mención específica merece el desarrollo del denominado Pacto local en Castilla y León, aprobado en 2005, mediante la Ley 8/2009, de 16 de junio, de transferencia de competencias entre la Comunidad Autónoma de Castilla y León y las Entidades locales de la Comunidad. Así, se abre el proceso de traspaso de competencias de titularidad autonómica a favor de las diputaciones provinciales y de los 47 municipios de más de 5000 habitantes en los ámbitos de la juventud, educación, servicios sociales, deporte y medio ambiente, que deberá concretarse a través de las correspondientes comisiones mixtas. Interesante la asimetría de la operación, según criterios de diferenciación, en virtud de lo cual, las diputaciones provinciales sólo actuarán, por regla general, en relación a los municipios de menos de cinco mil habitantes.

En las Islas Baleares, la Ley 7/2009, de 11 de diciembre, electoral de los Consejos Insulares, desarrolla uno de los cambios más sustanciales del Estatuto de Autonomía de 2007. Según el nuevo Estatuto, los consejeros electos ya no son

los diputados elegidos por el Parlamento en cada isla, sino que son «los consejeros elegidos en las circunscripciones respectivas, por sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, mediante un sistema de representación proporcional, respetando el régimen electoral general», de manera que se pone fin a la situación de dualidad antes existente. Las elecciones deberán celebrarse el cuarto domingo del mes de mayo del año en que corresponda, sincronizadamente con las elecciones locales y las autonómicas, y la ley establece el número concreto de consejeros que se eligen en los Consejos de Mallorca, Menorca e Ibiza. También se fijan los plazos y el acto de constitución del pleno de los consejos tras las elecciones y la elección del Presidente del Consejo Insular, mientras no lo regula la ley de consejos insulares.

La relevancia de los Consejos en la configuración institucional de las Islas se ha puesto de manifiesto con ocasión del Decreto 60/2009, de 25 de septiembre, por el cual se establecen la unificación de procedimientos y la simplificación de los trámites en materia turística, como también la declaración responsable del inicio de las actividades turísticas. La materia de turismo está atribuida como propia a los Consejos por el propio Estatuto. El dictamen del Consejo Consultivo (117/2009) sobre el proyecto dice claramente que el Estatuto atribuye directamente la potestad reglamentaria a las diferentes instituciones, incluidos los Consejos insulares, por lo que es inmediatamente ejercitable sin tener que esperar a las normas de traspasos, y el Gobierno sólo tiene la potestad de establecer los principios generales que han de permitir el desarrollo por los consejos insulares en función sus intereses respectivos, de modo que, concluye, en el proyecto dictaminado, el Gobierno no podía aprobar el Decreto por afectar a una materia propia de los consejos insulares.

Una regulación de tipo orgánico general la encontramos también en Aragón, con la Ley 9/2009, de 22 de diciembre, reguladora de los Concejos Abiertos, aprobada en virtud de una interpretación de los arts. 140 de la Constitución, 179.2 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y 82 del Estatuto de Autonomía de Aragón favorables a la regulación autonómica exclusiva de la cuestión. Se trata de hacer frente a su extensión progresiva ante la pérdida de población de muchos municipios, ya que si en 1985 había en Aragón diez municipios acogidos a este régimen de democracia directa, en 2007 son ya ciento cuarenta y tres, un 20% del total. Así, la ley limita la aplicación del régimen de Concejo abierto, por regla general, a los municipios de menos de cuarenta habitantes, con lo que se pretende solventar la dificultad, constatada, para obtener el quórum necesario para la constitución y adopción de acuerdos, dada la falta de residencia real en el municipio de algunos de sus miembros, así como otras disfuncionalidades, como la soledad del alcalde como único cargo electivo, o lo inadecuado de debatir directamente en una asamblea vecinal cuestiones de determinada complejidad técnica o legal.

En el caso de Extremadura, no se trata de desarrollo estatutario, sino de propuesta de reforma del Estatuto. La propuesta subraya la voluntad de profundizar la autonomía municipal, ya que el municipio se configura como institución básica de la Comunidad, y se dedica todo un título a su regulación. Se reconoce expresamente la interlocución institucional de la Federación Extremeña de Municipios y Provincias, descartando la creación de un órgano específico como el Consejo de Gobiernos locales del Estatuto catalán.

La dinámica de la descentralización local no incluye un listado de competencias municipales en el propio Estatuto, sino que una ley de la Asamblea aprobada por mayoría absoluta establecerá las materias y funciones de competencia autonómica susceptibles de ser gestionadas por los municipios, aunque también se prevé la posibilidad de transferir o delegar a las entidades locales facultades sobre materias de competencia autonómica mediante ley de la asamblea y que los municipios participen en la gestión ordinaria de competencias autonómicas, según disponga una ley de la Asamblea, que establecerá los mecanismos de dirección y control.

Se prefigura, así, un posible programa descentralizador que, todo hay que decirlo, no es nuevo en el panorama autonómico español y que, sin embargo, conoce pocos desarrollos efectivos, si dejamos de lado el ejemplo de Castilla y León acabado de citar. La novedad estriba, acaso, en la extensión de su formulación más concreta a nivel estatutario –la previsión estatutaria es común–, por lo que su cumplimiento puede contar con mayores mecanismos de impulso y de control.

En fin, y pasando a la jurisprudencia constitucional, cabe decir que ésta continua una tendencia escasamente útil para la específica posición de la autonomía local y del régimen local en nuestro ordenamiento.

Así, la STC 162/2009, de 29 de junio, responde a una cuestión de inconstitucionalidad planteada en su día por el Juzgado de lo contencioso-administrativo de Huesca respecto de la contradicción entre lo previsto en los arts. 184.2 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón y 107.1 y disposición final segunda de la Ley estatal 33/2003, de 3 de noviembre, de patrimonio de las Administraciones públicas. La decisión, relativa al modo preferente de adjudicación de los derechos de explotación sobre bienes patrimoniales de las Administraciones locales –concurso según la ley estatal de Patrimonio, subasta según la ley autonómica de régimen local– se decanta por la prevalencia del Derecho estatal básico, proclamando la inconstitucionalidad sobrevenida y nulidad de todo precepto autonómico rigurosamente contradictorio con el estatal, incluso si éste es posterior a aquél.

Por otro lado, el Auto del TC 251/2009, de 13 de octubre, inadmite a trámite el conflicto en defensa de la autonomía local planteado por el Ayuntamiento de Aldeanueva de Ebro y 35 ayuntamientos más, en relación con una modificación de la ley de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja que eximía de licencia municipal determinadas actuaciones regionales. El Tribunal estimó notoriamente infundado el conflicto en aplicación de la doctrina ya conocida –en relación con la ley de Puertos– que basta con que se de algún tipo de participación municipal, por ejemplo, por vía de informe, para entender que la ley no vulnera la autonomía municipal. El hecho de que aquella posibilidad esté formulada de manera genérica, abierta e indeterminada, lejos de significar para el Tribunal una expansión que permite que la excepción se convierta en regla, es valorado como un supuesto abstracto incapaz de lesionar la autonomía local si no es con ocasión de sus futuros actos de aplicación. Por lo que sería prematuro cuestionar la ley, por el solo hecho de que pueda permitir concreciones contrarias a la autonomía local.

La legislación sectorial: las relaciones entre Comunidades Autónomas y Administración local. La Directiva de Servicios

A lo largo de 2009, la legislación sectorial ha debido poner especial atención a la trasposición de la Directiva 2006/123/CE, de servicios en el mercado interior. Especialmente en los últimos días del año, ante la inminencia de la finalización del plazo previsto para ello, se han adoptado diversas disposiciones legales, singularmente relacionadas con las *actividades comerciales.* Aquí únicamente se alude a algunas actuaciones que ofrecen especial incidencia en la posición de la Administración local en el sector correspondiente, y que son indicativas de las distintas posiciones adoptadas en las diferentes Comunidades Autónomas.

Así, en las Islas Canarias, la Ley 12/2009, de 15 de diciembre, establece la regulación de la licencia comercial autonómica, fundada en motivos de medio ambiente y protección del territorio, que incluye una minuciosa regulación del procedimiento de otorgamiento: se permite la tramitación simultánea de esta licencia con la de obras y actividades clasificadas ante la entidad local, aunque aquélla se configura como previa y necesaria, de modo que se prevé su revocación, si después se deniega la de obras y apertura.

En las Islas Baleares, la Ley 8/2009, de 16 de diciembre, reforma la Ley de ordenación de la actividad comercial de 2001 y prohíbe, salvo excepciones, la implantación de establecimientos comerciales en suelo que no tenga la condición de suelo urbano consolidado, y fija un nuevo concepto de gran establecimiento comercial, para el que se prevé un nuevo procedimiento para la concesión de la licencia autonómica de gran establecimiento comercial.

En Cataluña, el Decreto-ley 1/2009 introduce importantes cambios en la anterior ley de 2005. La norma clasifica los establecimientos por categoría de establecimiento y por razón de la singularidad del establecimiento; regula la planificación y la ordenación del uso comercial, suprimiendo el plan territorial de equipamientos comerciales, y refiriendo los grandes establecimientos al concepto de trama urbana consolidada; establece el régimen de la intervención administrativa, y la materialización del uso comercial; e incorpora el Plan de competitividad del comercio urbano. A los ayuntamientos les corresponde controlar, antes del otorgamiento de la licencia municipal, que el solicitante dispone de la licencia autonómica o que, no siendo exigible, ha presentado la declaración responsable.

En la Comunidad de Madrid, la Ley 8/2009, de 21 de diciembre, contiene diversas medidas liberalizadoras de las actividades de servicios, y entre otras, establece una ventanilla única municipal en materia de comercio. La instalación o ampliación de un gran establecimiento comercial minorista, no estará sujeta a régimen de autorización comercial, y solo requerirá la correspondiente licencia municipal. Antes de la concesión de la licencia municipal correspondiente, el Ayuntamiento solicitará a los órganos competentes de la Comunidad de Madrid en materia de ordenación del territorio, de protección del medio ambiente, así como en materia de accesibilidad, al órgano autonómico competente en la red de infraestructuras viarias, la emisión de un informe sobre adecuación de la actividad proyectada a la normativa sectorial vigente, en cada caso. Los citados informes deberán ser emitidos en el plazo de dos meses, desde la recepción de la solicitud,

y transcurrido dicho plazo sin que hayan sido emitidos los mismos, se entenderán favorables.

En Andalucía, el Decreto-ley 3/2009, de 22 de diciembre, se limita a adaptar tres leyes en materia de comercio. Es novedosa la instauración del «Certificado de Calidad Municipal del Comercio de Andalucía» previsto para los municipios que adapten su Plan General de Ordenación Urbanística a las determinaciones del Decreto-ley y al Plan de Establecimientos Comerciales. Por lo demás, desaparece la licencia autonómica, de modo que el control se transfiere a los municipios con la licencia municipal de obras de grandes superficies minoristas, y los criterios para su ejercicio son estrictamente territoriales, urbanísticos y medio ambientales. La competencia de la Junta se expresa al informe autonómico de la Consejería competente en materia de comercio interior sobre la adecuación del proyecto a los criterios para la implantación de las grandes superficies minoristas establecidos en el propio Decreto-ley y al contenido del Plan de Establecimientos Comerciales. También se suprime la obligatoriedad de la inscripción en el Registro General de Comerciantes Ambulantes como requisito previo al ejercicio de la actividad, para el cual bastará una autorización municipal

En el campo del *urbanismo, vivienda y medio ambiente*, señalamos también algunas innovaciones significativas. Así, en Canarias, la Ley 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo, prevé, en lo que atañe a las competencias locales, la posibilidad de subrogación autonómica en los Cabildos que no procedieran a la aprobación de sus planes territoriales especiales de ordenación urbanística.

En Baleares, la Ley 2/2009, de 19 de marzo, de rehabilitación y mejora de los barrios de los municipios de las Islas Baleares, persigue la regeneración social, económica, urbanística y arquitectónica de los diferentes lugares del archipiélago mediante la promoción de la rehabilitación de la edificación residencial, y la mejora del espacio urbano de los barrios y municipios. La intervención pública se concreta con la aprobación anual de una convocatoria pública para la concesión de ayudas a los ayuntamientos con una partida mínima de 10.000.000 de euros para su financiación.

En Aragón destaca la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón, que incorpora una nueva filosofía que atribuye a la Administración autonómica un papel más potente frente a los municipios en el desarrollo de la actividad urbanística. Para ello se introducen nuevos instrumentos de colaboración funcional y orgánica, a través de sociedades urbanísticas, consorcios de interés general y consorcios para la gestión de sectores concertados de urbanización prioritaria; y en su caso, integran a los municipios afectados, que podrán participar en las plusvalías urbanísticas generadas por la actuación autonómica por medio de los respectivos convenios de colaboración interadministrativa.

En Cantabria, la Ley 2/2009, modifica la de ordenación territorial y de régimen urbanístico del suelo de 2001, para solucionar el tema de las construcciones en suelo rústico, preveyéndose un catálogo de edificaciones existentes, que debe elaborar el Ayuntamiento, para el suelo rústico de especial protección, así como una específica licencia municipal o de la Comisión territorial de urbanismo.

Por su parte, en varias Comunidades Autónomas se regula y aprueba un Plan de Vivienda, como en Cataluña, Castilla-La Mancha, etc., con fórmulas de financiación diversas y mecanismos de coordinación entre iniciativas locales y autonómicas, como el tema de registros de solicitantes de viviendas.

Más singular resulta, en Cataluña, la aprobación de una Ley de centros de culto, dirigida a hacer frente a los problemas sociales derivados del fenómeno de las mezquitas en malas condiciones, su rechazo social, etc. En este sentido, se regula la especificación del uso religioso dentro de la calificación de equipamientos en planeamiento urbanístico, y se introduce una específica licencia municipal.

Por lo que se refiere al *medio ambiente*, destacan dos regulaciones de carácter general que tienden a integrar las actuaciones locales con las autonómicas. Así, en Murcia, Ley de protección ambiental integrada 4/2009, crea la autorización ambiental única, para las actividades sujetas a evaluación de impacto o a autorización específica: residuos, vertidos al mar, emisiones a la atmósfera, bajo la idea de la simplificación administrativa; además, tanto en la integrada como en la única, se sustituye la licencia municipal de actividad por la participación municipal en el procedimiento autonómico, con control urbanístico previo e informe sobre los aspectos competencia municipal.

En Cataluña, Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades, sigue la misma línea de integración de las distintas declaraciones de impacto y autorizaciones para las actividades de mayor incidencia ambiental. Se remite a las ordenanzas municipales la posibilidad de sujetar a comunicación previa otras actividades inicialmente no sujetas.

La participación de los entes locales en las instituciones autonómicas

Un aspecto que se sigue con interés en los últimos años es la consideración de que la autonomía local no sólo se expresa a través del ejercicio de las competencias propias sino también, por medio de la participación cualificada de los entes locales en la formación de la voluntad de las instancias territoriales de ámbito superior, como las Comunidades Autónomas, y también, más indirectamente, en la conformación de sus instituciones.

Por una parte, en cuanto a este último aspecto, en Cataluña debemos referirnos, por varios motivos, al Consejo de Garantías Estatutarias, regulado por la Ley 2/2009, de 12 de febrero. Así, uno de los tres miembros del Consejo de Garantías Estatutarias designados por el Gobierno, de los nueve que lo componen, lo es de entre una terna propuesta por el Consejo de Gobiernos Locales, y mientras este no se constituya, habiendo oído a las entidades municipalistas. Esta posibilidad se corresponde con las competencias que tiene atribuidas el Consejo, puesto que conoce de «La adecuación a la autonomía local, garantizada por el Estatuto, de los proyectos y proposiciones de ley, así como de los proyectos de decreto legislativo aprobados por el Gobierno», así como dictamina antes de la interposición de un conflicto en defensa de la autonomía local, constitucionalmente garantizada, en los supuestos que indica la Ley Orgánica del TC.

Se dispone, así, de un mecanismo complementario de garantía de la autono-

mía local, habida cuenta de la competencia específica en relación a la autonomía garantizada por el Estatuto. Y se ajusta la composición del órgano acogiendo una cierta «procedencia local» de uno de sus miembros, en una lejana similitud con la designación de los magistrados del TC por el Senado, a la vista de las propuestas presentadas por las Comunidades Autónomas.

Por otra parte, en lo que se refiere a la participación o mejor, representación, de los entes locales en las instituciones autonómicas, las formulaciones son muy variadas en los nuevos Estatutos de Autonomía, según se ha señalado en otras ocasiones, pasando desde órganos de composición exclusivamente local a órganos de composición mixta gobiernos locales/Comunidad Autónoma.

En Cataluña, el Parlamento está tramitando el proyecto ley del Consejo de Gobiernos Locales, creado por el art. 85 del Estatuto, como órgano de representación exclusivamente local en las instituciones de la Generalidad, que debe ser oído en la tramitación parlamentaria de las leyes y en los procedimientos reglamentarios. El proyecto presentado apenas incluye previsiones sustantivas sobre las funciones del Consejo, puesto que se entiende que corresponde al Reglamento del Parlamento regular todo lo relativo a la intervención en los procedimientos legislativos: supuestos, tramitación, y sobre todo, efectos de un eventual dictamen desfavorable sobre un proyecto normativo. De modo que la institución queda aún muy indefinida en este aspecto.

En cambio, el proyecto sí regula con detalle la composición de dicho Consejo de Gobiernos Locales. Sin entrar ahora en excesivos pormenores, sí hay que decir que el proyecto se inclina por otorgar la capacidad de nombramiento de los miembros directamente a los partidos políticos, en función de los resultados obtenidos en las elecciones municipales. Si esta opción prosperara, sería objetable su inadecuación al Estatuto de Autonomía, que dispone claramente que el Consejo es el órgano de representación de municipios y veguerías, y por tanto son éstos, los entes locales, los sujetos titulares del derecho a estar representados en las instituciones de la Comunidad. Las fórmulas de articulación pueden ser muy variadas –aquí la experiencia italiana puede ser muy ilustrativa–, pero en todo caso deben permitir la participación efectiva de los municipios y veguerías en el proceso de designación de sus representantes.

Por otra parte, un Consejo de Gobiernos Locales de designación partidaria puede, en la realidad de las cosas, duplicar la propia representación que encarna la institución parlamentaria con la que se debe relacionar, de modo que perdería su especificidad de representación de las organizaciones territoriales.

Por su parte, en Andalucía, según se ha adelantado, existe ya un Consejo Andaluz de concertación local, de composición mixta, previsto expresamente en el Estatuto y regulado por ley del año 2008. Composición mixta que coincide con la fórmula prevista para casos similares en los Estatutos de la Comunidad Valenciana, Aragón y Castilla y León.

Ahora, con ocasión de la tramitación del proyecto de ley de autonomía local de Andalucía, se ha planteado la oportunidad de introducir como nueva figura, un órgano de exclusiva representación local, y así fue consultado, en trámite de dictamen, el Consejo Consultivo de Andalucía. Su respuesta puede calificarse de

posibilista, en la medida que acepta la posibilidad de crear este nuevo organismo siempre y cuando con su configuración legal se respete la garantía institucional del Consejo de concertación local, esto es, que no sean desconocidas o desnaturalizadas las funciones que directamente le asigna el Estatuto, entre las que figura la de informar los proyectos normativos.

Se trataría, por consiguiente, de incorporar mecanismos de coordinación o de integración entre ambas instituciones de modo que se permitiera mantener la expresión de la voluntad local de forma separada e independiente y al mismo tiempo se preservaran las competencias atribuidas por el Estatuto.

En Extremadura, la propuesta de reforma del Estatuto reconoce la iniciativa de las entidades locales en materias de competencia de la Comunidad Autónoma, remitiendo a una ley que deberá ser aprobada por mayoría absoluta la fijación de las condiciones de número y población. La propuesta de reforma también reconoce expresamente, como ya se ha adelantado, la interlocución institucional de la Federación Extremeña de Municipios y Provincias, excluyendo la creación de un órgano específico como el Consejo de Gobiernos Locales del art. 85 del Estatuto de Cataluña.

Una vez más hay que poner en cuestión, como hace el Estatuto de la Comunidad Valenciana, que una norma estatutaria –y tampoco una de rango legal– pueda designar con nombre y apellidos a una determinada asociación, que no se olvide, es una asociación privada, como exclusiva representante de determinados intereses, en este caso los locales. Por más que, ciertamente, no se trate de una asociación cualquiera, como tampoco lo es la FEMP, la preservación el pluralismo exige no congelar una idea corporativa de la representación, y dejar puertas abiertas a posibles evoluciones. No admitiríamos que el Estatuto designara a una concreta asociación de consumidores y usuarios, como interlocutora institucional de la Comunidad Autónoma en la materia. Tampoco cabe hacerlo con una entidad representativa de municipios, por más que de facto exprese la más alta representatividad, so riesgo de encaminarse, como digo, hacia una organización corporativa de la representación que confunde la organización pública con la privada y que no es propia de nuestro sistema.

En fin, una nueva fórmula de participación local en lo autonómico aparece en el panorama político e institucional. Se trata de la iniciativa del Presidente de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia de convocar y constituir un Consejo de Alcaldes de la región, aún sin una específica cobertura legal. Es evidente que la dimensión y estructuración territorial del mapa local de Murcia, con una cuarentena de municipios, facilita la adopción de este tipo de relaciones capilares con todos los alcaldes, lo que otorga al foro un rango político de alto nivel.

Pero inmediatamente surgen una serie de cuestiones que con el tiempo habrá que ir despejando. La más seria, la de la configuración institucional de esos encuentros, en la medida en que puedan adoptarse acuerdos o expresar opiniones: habrá que clarificar si se trata de un órgano «de la Comunidad Autónoma», como el Consejo de Gobiernos Locales catalán, o un «consejo asesor» de la presidencia de la Comunidad, y cuáles son las reglas del orden del día y de la adopción de acuerdos. De no hacerse así, pueden plantearse riesgos de utilización no institucional de la reunión de los alcaldes convocados por el Presidente.

Y también se pone la cuestión de la relación entre esta expresión del mundo local «de iniciativa autonómica» y la expresión que responde a la iniciativa autónoma del propio mundo local, a través de sus organizaciones representativas.

Las autonomías en el centro... y en Europa

La última remodelación del Gobierno del Presidente Rodríguez Zapatero producida durante 2009 llama la atención desde la perspectiva de la determinación de aquello que se considera el centro de referencia de la organización territorial. Dicho de otra manera, desde la óptica del tratamiento y la importancia que se da al hecho autonómico o al hecho local en las estructuras de gobierno, ya sea nivel estatal como a nivel autonómico.

En el marco de una remodelación ministerial, las posibilidades son muchas. En los últimos treinta años contamos con una evolución significativa: del Ministerio para las Regiones se pasó al Ministerio de Administraciones territoriales, y luego al Ministerio de Administraciones Públicas... Alguien llegó a pensar en la posibilidad de volver de nuevo... al Ministerio de la Gobernación. Pero lo que ahora se ha creado es el Ministerio de Política Territorial, cuyo titular es el Vicepresidente tercero del Gobierno, y que tiene como única articulación interna material la Secretaria de Estado de cooperación territorial.

Se ha pasado de tener como identificador a unos sujetos –las regiones, las administraciones territoriales, las administraciones públicas–, respecto de los que cabe atribuir múltiples funciones, a tener como identificador a una sola de esas funciones: la cooperación territorial.

Pero más allá de este aspecto, este dato mueve a la reflexión sobre la capacidad efectiva de un Ministerio «ordinario» para desarrollar una política que, en realidad, es transversal y afecta a las competencias sectoriales de los otros, y en especial, a aquel que es responsable de los asuntos económicos. Un ejemplo de la importancia que tiene este tipo de análisis nos lo ofrece el impasse a que se llegó en la anterior legislatura con el Libro blanco sobre el gobierno local y el anteproyecto de ley básica de la autonomía y el gobierno local. Desde luego, la falta de acuerdo con el principal partido de la oposición y con los partidos nacionalistas condicionó la suerte del anteproyecto. Pero no es menos cierto que en buena parte el éxito de la operación dependía de la capacidad de sobreponerse a las lógicas sectoriales, que sólo desde una vicepresidencia podía intentarse con mayores esperanzas de éxito.

No en vano, a un nivel más decisivo políticamente, la negociación de la reforma de los Estatutos de Autonomía se había reconducido ya a la Vicepresidencia primera del Gobierno, y ahora se ha venido a confirmar lo inevitable de esa opción con la creación de la nueva Vicepresidencia que lleva consigo al Ministro responsable de la cooperación territorial. Es posible, pues, que ahora quepa retomar con mayores garantías de éxito la inexcusable reforma de la legislación básica de régimen local, que va cumplir ya 25 años de vida, para adaptarla a los cambios producidos y la nueva panorámica que dibujan los Estatutos de Autonomía de última generación.

Este tipo de reflexiones debe trasladarse, con los debidos matices, a la organización administrativa de las Comunidades Autónomas, y a la determinación de la posición de la consejería o departamento correspondiente responsable de la materia del gobierno local. Cuando se trata de hacer frente al desarrollo básico del Estatuto, en lo que a la organización territorial de la Comunidad Autónoma se refiere, cabe preguntarse acerca de la supremacía «intragubernamental» del responsable. La consideración de la «Administración local» como una materia sectorial, propia de políticas sectoriales, dificulta la efectiva plasmación de opciones políticas completas y homogéneas al respecto, de carácter transversal y estructural.

No se trata sólo de articular correctamente las relaciones entre la Comunidad Autónoma y el mundo local. Es esencial determinar el valor que se le quiere dar al desarrollo estatutario interno y la capacidad de coordinar las políticas sectoriales que inciden en la posición de los entes locales. Urbanismo, vivienda, medio ambiente, servicios sociales, etc., tienden a la lógica fragmentada de fijar políticas y mantener relaciones directas con los entes locales, que a menudo incluyen el recurso a mecanismos de influencia y control que desconocen la autonomía local: la lógica del convenio bilateral ligado a la financiación necesaria , de carácter temporal, que pone en cuestión la continuidad de las políticas emprendidas, tal y como se hartan de denunciar los alcaldes en relación a situaciones tan acuciantes como, entre otras, la inmigración.

En fin, si hemos aludido a los puntos de referencia de las autonomías territoriales, y con ellas, la autonomía local, en el sistema organizativo general del Estado, también procede destacar los pequeños, pero significativos, cambios, que 2009 ha proporcionado a nivel de la Unión Europea.

Fundamentalmente, debe subrayarse que el 1 de diciembre de 2009 ha entrado en vigor el Tratado de Lisboa, en virtud del cual, el art. 4.2 del TUE, dispone que «La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional». Se trata, pues, de un reconocimiento básico de la relevancia externa que ha adquirido el hecho autonómico interno de los estados miembros.

Asimismo, se revalida el principio de subsidiariedad, con alusión expresa, también, a la estructuración regional y local interna de los Estados miembros, y se desarrolla en el Protocolo su articulación, con el protagonismo de los parlamentos nacionales, que en España se ha extendido a los parlamentos autonómicos. En fin, se refuerza algo el papel del Comité de las Regiones, con la atribución de la legitimación para interponer el recurso de anulación.

En definitiva, también a nivel europeo la autonomía local, junto a las demás autonomías territoriales, avanza en su reconocimiento progresivo como elemento de identidad en la estructura política general.

LOS ÓRGANOS MIXTOS DE COLABORACIÓN

*Eliseo Aja**

Introducción

Esta sección, iniciada el año pasado con un afán de acercarnos a la realidad de las relaciones de colaboración en el Estado autonómico, examina las Conferencias Sectoriales, las Comisiones Bilaterales de Cooperación y la Conferencia de Presidentes, así como introduce una explicación de los Encuentros de Comunidades Autónomas, con el propósito de informar sobre sus actividades principales y de contribuir a mejorar su régimen jurídico, que deriva de una pluralidad de normas: la Ley de proceso autonómico, la Ley 30/1992, la Ley Orgánica del TC, los Estatutos de Autonomía de nueva generación y el reciente reglamento de Conferencia de Presidentes, por lo menos.

Las Conferencias Sectoriales

Apuntes sobre el funcionamiento de las Conferencias

En el *Informe* del año pasado se recordaba que la página web del Ministerio de Administraciones Públicas de 2007 decía que existían 36 Conferencias Sectoriales pero un mínimo análisis de su actividad conducía a contabilizar una quincena que funcionaran con regularidad. A finales de 2009, la página web del Ministerio de Política Territorial dice que están constituidas 32 Conferencias Sectoriales aunque solo 25 desarrollan una actividad regular en los últimos años, añadiendo que desde 2004 se han formado 7 nuevas conferencias. Pero a la vista de los datos de los tres últimos años, que se recogen en el Anexo, yo creo que solo funcionan –como auténticas Conferencias Sectoriales– una quincena, más o menos.

En la lista del Ministerio hay 13 Conferencias Sectoriales que no funcionan (no se han reunido ni una sola vez en los tres últimos años), o no son propiamente Conferencia (reunión del Ministro y los Consejeros del mismo sector) sino órganos participados del Estado u órganos de segundo nivel. Entre éstas se cuentan:

- Conferencia Sectorial de Turismo
- Conferencia Sectorial del Plan Nacional sobre Drogas

* La mayor parte del material utilizado en esta colaboración ha sido recopilado por el señor Ignacio Aragonés.

- Conferencia Nacional de Transportes
- Conferencia Sectorial de Infraestructuras y ordenación del territorio
- Conferencia Sectorial de la Pequeña y Mediana Empresa
- Conferencia Sectorial del Juego
- Conferencia Sectorial de Política Patrimonial
- Comisión Nacional de Salvamento Marítimo
- Conferencia Sectorial de Administración Pública
- Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud
- Conferencia Sectorial para Asuntos Locales
- Consejo de Política de Seguridad
- Conferencia Sectorial del Agua

Estas 13 Conferencias Sectoriales figuraban a finales de 2009 en la página del Ministerio de Política Territorial dentro de la ordenación de Conferencias Sectoriales por el orden cronológico de creación pero no son realmente Conferencias o no se han reunido en los últimos años. En algunos casos figuran únicamente en una ley sectorial pero no han llegado a constituirse.

Hay otras 6 Conferencias Sectoriales que merecen un interrogante porque apenas se han reunido o lo han hecho de manera esporádica, sin una mínima regularidad. Naturalmente puedo equivocarme en esta apreciación, pero esta será la ocasión para corregir mi opinión, de manera que todos sepamos qué conferencias funcionan y cuales no. Entre las Conferencias Sectoriales que no acaban de consolidarse se encuentran:

- Conferencia Sectorial de Consumo
- Conferencia Sectorial de Industria y Energía
- Conferencia Sectorial de Comercio Interior
- Conferencia Sectorial de Ciencia y Tecnología
- Conferencia Sectorial de Telecomunicaciones
- Conferencia Sectorial de Inmigración

Finalmente existen otras 15 Conferencias Sectoriales que sí funcionan razonablemente bien, aunque sea con diferente intensidad. Estas son las que se repasan en el apartado siguiente con un apunte breve sobre su actividad.

Entre ellas hay otros dos órganos que generalmente se consideran Conferencias pero que son peculiares, porque justamente no son sectoriales sino básicas o generales, el Consejo de Políticas Fiscal y Financiera (CPFF) y la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE).

La CARCE tuvo en 2008 una sola reunión y ha realizado dos en el 2009, pero más allá de esta escasa actividad se encuentra atravesando una crisis, en parte, de éxito, porque la CARCE se configuró esencialmente a mediados de los noventa

para trasladar la información de los Consejos de Ministros europeos a las Comunidades Autónomas, pero desde entonces la participación de éstas en la UE ha avanzado tanto que el modelo inicial de CARCE ha sido superado, porque las Comunidades Autónomas ya tienen la información por sus propias vías, y debería adaptarse a la nueva situación. En la reunión de 2/07/09 se creó un grupo de trabajo (ministerios de Exteriores y de Política Territorial, y Comunidades de Cataluña, Galicia, País Vasco, Comunidad Valenciana, Extremadura y La Rioja y Consejeros autonómicos de la REPER) para estudiar la mejora de la participación de las Comunidades Autónomas en las instituciones de UE, así como para revisar el Reglamento y el funcionamiento de la CARCE, e incluso su denominación.

La importancia que tenía hace unos años CARCE era tanta que este *Informe de las Comunidades Autónomas* decidió dedicarle un apartado específico, que se mantiene, pero en la actualidad hay que insistir en la conexión de la CARCE con las Conferencias Sectoriales: Recordemos que las Comunidades Autónomas participan en 4 formaciones del Consejo de Ministros, a través de 11 Conferencias Sectoriales y se ha ampliado en 2009 a Consumo, que se incluirían en el área de Competencia. Cuando las reuniones son numerosas las Conferencias reúnen los «Consejos Consultivos para la Unión Europea», en agricultura, pesca y, recientemente Medio Ambiente, como órgano específico de la Conferencia Sectorial encargado del seguimiento de la participación comunitaria.

El CPFF ha tenido una actividad importante en 2009. La reunión de 17/06/09 acordó la estabilidad presupuestaria para los años 2010, 2011 y 2012 fijándose un déficit máximo de 2,5%, 1,7% y 1,3% respectivamente, que se considera aceptable con el principio de estabilidad presupuestaria en el marco del procedimiento de déficit excesivo abierto a España. Sobre el tema se volvió el 7/10/09; entonces el debate se centró en la situación de déficit de las Comunidades Autónomas: aquellas que tuvieran un déficit inferior al 0,75% de su PIB regional en 2008 están exentas de presentar planes de reequilibrio, situación en la que se encuentran 7 Comunidades Autónomas (Galicia, Andalucía, Asturias, Aragón, Canarias, Madrid y Castilla y León). El resto deberá presentar un plan de reequilibrio en el plazo de un mes. Por otra parte, se explican los proyectos de ley de reforma de la financiación que prepara el Gobierno.

El encuentro de 15/07/09 tuvo la mayor importancia, porque aprobó la reforma del sistema de financiación (pactado políticamente en un laborioso proceso de más de un año). Se hizo en primera votación con 10 votos a favor y 7 abstenciones (Castilla y León, Galicia, Madrid, Murcia, La Rioja, Comunidad Valencia y Melilla). A favor votaron todas las demás Comunidades, salvo País Vasco y Navarra que se abstuvieron, como hacen tradicionalmente al no estar afectadas por el sistema general de financiación. El Gobierno debe presentar el proyecto de ley de reforma de la LOFCA así como de la Ley 21/2001, que regula las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación autonómica, aprobándose ambas leyes a finales de año.

El CPFF puede considerarse la más antigua de las Conferencias Sectoriales y la que presenta una mayor regularidad, con un nivel de importancia de sus decisiones que supera a todas las demás... pero seguramente merece una consideración especial, justamente porque sus decisiones abarcan todo el espectro de la financiación.

La actividad de las Conferencias en 2009

Agricultura

Esta Conferencia ha realizado 6 reuniones (más las del Consejo Consultivo para la UE), siguiendo la tónica de ser una de las Conferencia que más se reúne, probablemente de forma decisiva por la necesidad de distribuir subvenciones entre las Comunidades Autónomas. Generalmente las reuniones son comentadas por amplias notas de prensa del Ministerio, que llegan de forma ordinaria a la prensa de alcance regional.

En Burgos el 20/04/2009 se estudió la aplicación en España de un plan de consumo de frutas en las escuelas financiado por la UE, para mejorar la dieta infantil y evitar la obesidad. Se aplicaría en preescolar, primaria y secundaria y España recibiría subvenciones por 7 millones de euros. En la misma reunión, se repartieron 366 millones de euros entre Comunidades Autónomas: 176 para líneas de desarrollo rural sostenible, 58 para programas agrícolas, 65 para ganaderos y 45 para fomento de la industrialización agroalimentaria. Se aprobó también el modelo español de la Política Agrícola Común para su gestión hasta el 2013.

En el encuentro de 6/07/2009 se realizó la territorialización de 85 millones de euros para ejecutar diversas políticas agrarias y ganaderas, que incluyen la promoción del vino en terceros países. El 14/10/2009 se territorializan otros 62 millones de euros. Como en algunos anteriores, una parte pequeña se destina a compensar desastres naturales, y otra a impulsar planes piloto.

En la reunión de 12/11/2009, se distribuyeron 111 millones, para mejorar la calidad de sectores ganaderos y para modernizar las explotaciones. El 9/12/ 2009 se repartieron otros 34 millones, en parte para recursos hídricos, además de programas agrícolas y de desarrollo rural.

Asuntos sociales

En la información consta una reunión, el 17/02/09 que trata la convocatoria de subvenciones a proyectos de ONG por 190 millones con cargo al IRPF. Pueden presentar proyectos agrupaciones de ONG de diferentes Comunidades Autónomas para responder a la exigencia de alcance estatal, que generó una polémica importante en algunas Comunidades Autónomas. Se amplían los ámbitos posibles de actuación, destacando la atención a las personas sin hogar o con riesgo de exclusión social.

Entre los programas financiados por el Ministerio está el Plan Concertado de Servicios Sociales, que en el 2009 recibió 96 millones. Mediante él, las Comunidades Autónomas mantienen la red municipal de servicios sociales. Además hay otros planes de las Comunidades Autónomas que reciben fondos estatales como el apoyo a la infancia y la ayuda a personas discapacitadas.

Atención a la dependencia (Consejo Interterritorial del sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia, SAAD)

Se trata de una de las Conferencias con mayor actividad en los últimos años porque la creación del propio servicio de atención a la dependencia se hizo sobre la colaboración Estado-Comunidades Autónomas como base intrínseca. En 2009 el Consejo realizó dos reuniones, al menos.

En la reunión de 15/04/09 el Gobierno central comunicó el aumento de 79% de la aportación estatal respecto al año anterior (1.600 millones de euros), pasándose después a realizar la distribución correspondiente, con una ponderación a favor de las Comunidades Autónomas que más evaluaciones hubieran realizado. Se preveía además un fondo extraordinario ligado al Plan E para la creación de empleo. También se hizo un informe sobre la aplicación de la Ley de Dependencia, que en su tercer año alcanza a 628.000 personas, a 1 de abril. Unos 430.000 son grandes dependientes y 197.000 dependientes severos, que son los dos grados contemplados por la Ley en su fase actual de aplicación. Se calcula que hay unos 60.000 cuidadores, que perciben prestación económica por cuidados familiares y están dados de alta en la Seguridad Social.

En la reunión de 17/06/09 se fijó el contenido común de la información que han de facilitar las Comunidades Autónomas al Sistema de Información del SAAD. Una Resolución de 4 noviembre ha desarrollado este objetivo, basándose en la aprobación realizada por el Consejo en reunión de 22 de septiembre.

Cultura

En los últimos años esta Conferencia realiza sistemáticamente dos reuniones al año, más o menos ligadas a la celebración del Consejo de Ministros de la UE. Este año ha mantenido las 2 reuniones.

En la reunión de 6/07/2009, en Melilla, se explicaron las líneas de ayuda del Ministerio en libros y bibliotecas y también se discutió un informe sobre evaluación del sistema de gestión de los derechos establecidos por la Ley de propiedad intelectual, así como la acción internacional del Ministerio y en concreto el Congreso de Cultura Iberoamericana a celebrar en Brasil.

En el encuentro de 23/11/09, en Sevilla, se trató sobre todo la presidencia española de la UE. Además el Ministerio invitó a las Comunidades Autónomas a participar en el Patronato del Instituto de Cultura Gitana y se siguió discutiendo el proyecto de Red de Museos de España.

Empleo y asuntos laborales

La Conferencia estuvo muy activa en 2009, para responder a la dimensión del desempleo provocado por la crisis económica, realizando 6 reuniones, la mayoría para la distribución de subvenciones entre Comunidades Autónomas mediante diferentes programas. En la reunión de enero se repartieron 2.829 millones de euros entre las 17 Comunidades Autónomas para políticas activas de empleo y formación, que suponen un incremento de 1,6% respecto al año anterior, lineal para todas las Comunidades Autónomas. Madrid y otras Comunidades Autónomas pi-

dieron cambios de criterios en el reparto de los fondos, dado el enorme aumento del paro, y Cataluña solicitó la territorialización de los fondos de formación profesional. También se incluyeron algunas cantidades para la inserción laboral de personas con discapacidad y para cooperativas y sociedades laborales. En la reunión de febrero se abordó la situación del paro en los sectores más afectados por la crisis, como el textil, calzado y mueble. Se informó de la creación de la escuela de la inspección del trabajo, así como de las prioridades de la propia inspección, que intentará frenar el crecimiento de la economía irregular.

En la reunión de 23 de junio se adoptaron nuevos criterios para la distribución de fondos, que estarán vigentes de 2010 a 2013: número de parados y de demandantes de empleo, así como los dictados por el Fondo Social Europeo. Madrid, La Rioja y Comunidad Valenciana se opusieron a los nuevos criterios, aunque garantizan que ninguna Comunidad Autónoma recibirá menos de lo que ingresaba. Se informó también sobre la refundición de los programas de empleo que financia el INEM y gestionan las Comunidades Autónomas.

Se informó de la campaña para la capitalización de las prestaciones de desempleo para las personas que se constituyan como autónomos, que en la reunión de febrero pasó del 40% al 60% y en la reunión de junio saltó al 80%.

En la reunión de 26 de agosto el tema central fue la nueva ayuda de 420 euros a los desempleados que han agotado la prestación de desempleo, a la que se podría sumar (a propuesta de algunas Comunidades Autónomas) las ayudas previstas por las propias Comunidades Autónomas. Madrid y alguna otra Comunidad Autónoma criticaron la medida por considerar que se trata de un parche.

En la reunión de diciembre se informó de las iniciativas previstas para la presidencia de la Unión Europea por España.

La Conferencia ha entrado en una dirección nueva, cuyo destino está por ver. El Real Decreto 1722/2007 sobre el Servicio Nacional de Empleo (BOE 23/01/08) configura a este nuevo organismo como ente de cooperación entre administraciones, integrando a su vez otros dos órganos, la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales y el Consejo General del Servicio Nacional de Empleo, creado por la Ley 56/2003 de Empleo. Este Real Decreto regula en su Título I a la propia Conferencia Sectorial, aunque dedica la mayoría de sus preceptos al Consejo General. (la Conferencia se había creado en 1996 y aprobó su reglamento en 1997).

Efectivamente el 24/02/09 se ha constituido el Consejo General del SNE, donde se encuentran agentes sociales con las Comunidades Autónomas. Son 76 miembros, por tercios, de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas y de los agentes sociales. En el pasado (ver *Informe* anterior) los órganos con representación social –además del Estado y las Comunidades Autónomas– han ido dando paso a formaciones exclusivas Estado-Comunidades Autónomas (por ejemplo, Universidades o inmigración) y ésta decisión parece ir en sentido contrario, pero habrá que ver su funcionamiento.

Educación

Se realizaron 3 reuniones. En los primeros meses del año se realizó la distribución de ayudas para bibliotecas escolares, también se repartieron 100 millones de euros del Plan Educa3, y se planteó el Plan Escuela 2.0 que dota a todos los niños de ordenador portátil. En la reunión de 19 de mayo se trató también el Plan Proa, de mejora de la calidad de la enseñanza.

La Resolución de 17 de junio de 2009 de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial (del Ministerio de Educación) publicó el Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Educación sobre las condiciones de repetición en el primer curso de Bachillerato. Señala como fecha de la Conferencia el 9 de junio y dice que fue aprobado por 12 Comunidades Autónomas y el Ministerio, como Acuerdo de Conferencia, según el art. 5 de la Ley 30/92 y el art. 7.6 del Reglamento de la Conferencia de Educación.

A primeros de septiembre se dio cuenta de la reunión extraordinaria con representantes del Consejo Interterritorial de la Salud para adoptar medidas sobre la influencia de la gripe A en los centros escolares.

En la reunión 16/12/09 se lanzó la propuesta de «Pacto Político y Social por la Educación», en la que podría jugar un papel decisivo la Conferencia, vistos algunos informes realizados por diferentes Consejos Escolares, del Estado y de las Comunidades Autónomas, que contienen puntos de vista coincidentes.

Igualdad (antes Mujer)

Tuvo 2 reuniones. En la primera, el 21/01/2009, se cambió el nombre y se aprobó el Reglamento. También se distribuyeron 5 millones para programas de asistencia integral, especialmente para mujeres inmigrantes y menores que viven en contextos de violencia de género. Se dejó claro que es competencia de las Comunidades Autónomas pero el Ministerio quiere contribuir a estos programas. La reunión del 13/10/09 se dedicó a explicar las actividades para la presidencia de la UE por España.

Inmigración

Se celebraron 2 reuniones. El 10/02/2009 se distribuyó el Fondo de Apoyo a la Integración, dotado con 200 millones de euros (107 a acogida, 88 a refuerzo educativo, 4 a Menores Inmigrantes No acompañados desplazados desde Canarias), según estaba previsto, aunque varias informaciones se refirieron a su posible reducción. También se hizo el informe preceptivo sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de reforma de la ley vigente 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, que se aprobaría a finales de año.

Justicia

Esta Conferencia esta integrada por representantes del Ministerio y los representantes de las 11 Comunidades Autónomas que han recibido los traspasos de servicios correspondientes, y realizó 2 reuniones, como el año anterior. En la primera se acordó reforzar la propia Conferencia Sectorial.

El 17/06/09 se debatió el llamado Acuerdo Social para la modernización de la Justicia, compuesto por unos 20 programas y 120 actuaciones. El Protocolo firmado entre los Ministerios de Igualdad, Interior y Justicia ha permitido la transmisión a los Juzgados de 3000 pulseras para el seguimiento telemático de personas con orden de alejamiento por violencia de género. Por otra parte, se crea un grupo de trabajo para la interconexión informática de todos los Juzgados, a medio plazo. También hubo consenso en poner los medios para dar un impulso a la implantación de la nueva oficina judicial. Finalmente se decidió iniciar el estudio de dos problemas importantes: la excesiva interinidad del personal y la justicia gratuita. El 10/11/09 se tuvo una nueva reunión, con debates sobre la oficina judicial y la justicia gratuita.

Medio ambiente

Se realizaron 3 reuniones, además de las que hizo el nuevo Consejo Consultivo para Asuntos Europeos.

La reunión de 15/06/09 abordó el plan de lucha contra los incendios forestales, de cara al verano, y también repartió subvenciones para actuaciones en los entornos de los Parques Nacionales.

El encuentro de 29/07/09 distribuyó 40 millones de euros entre las Comunidades Autónomas para luchar contra la desertización y por la recuperación de especies en peligro de extinción. Algunas semanas más tarde las ayudas distribuidas por Comunidades Autónomas fueron aprobadas por el Consejo de Ministros, de acuerdo con los criterios fijados por la Conferencia Sectorial. También se ha presentado el borrador de RD sobre la comercialización y manipulación de gases fluorados, que incorpora reglamentos europeos.

El 12/11/09 se realizó la distribución de 9 millones de euros entre las Comunidades Autónomas para la mejora del medio natural, continuación de los abordados en la primera reunión: desertificación, prevención de incendios y red Natura. También se ha presentado el anteproyecto de ley de protección del medio marino.

Pesca

También siguiendo la tónica de años anteriores esta Conferencia ha tenido mucha actividad, con 3 reuniones, además de las realizadas por el Consejo Consultivo para la Unión Europea.

La reunión del 9/02/2009, en Vigo, repartió 14 millones de euros, como anti-

cipo a las cantidades correspondientes del Fondo Europeo de la Pesca para el año, de la programación 2007-2013, incluyendo los Planes Nacionales de Cultivos Marinos. La reunión de 14/10/09, en Madrid, aprobó una segunda distribución de fondos y la reunión de 9/12/2008 realizó una nueva división de recursos en el marco de la cofinanciación del Fondo Europeo de la Pesca.

Política universitaria

La Conferencia se constituyó en junio de 2007 y ese año celebró 3 reuniones, en el 2008 otras 3 y 1 en el 2009, en febrero presidida por el ministro Gabilondo, para aprobar la horquilla de precios de las matrículas de las Universidades Públicas, así como un incremento de las plazas de algunos estudios, como destacadamente medicina. Se comunica la creación de un Campus de Excelencia Internacional, entre los Ministerios de Universidad y de la Ciencia y con la participación de las Comunidades Autónomas.

Ha habido varias reuniones del Consejo de Universidades, pero debe recordarse que este no es Conferencia Sectorial, a partir de la reforma realizada y explicada el año anterior, sino que reúne al Gobierno y a los Rectores de todas las Universidades públicas.

Sanidad

Este año el Consejo Interterritorial ha tenido gran actividad, con 7 reuniones, sin duda impulsadas por la amenaza de la gripe A.

El 25/03/09 distribuyó 6 millones de euros entre las Comunidades Autónomas para la prevención del SIDA y una cantidad inferior para enfermedades emergentes y también estudió los proyectos de regulación de productos dietéticos y dos proyectos de Real Decreto sobre productos sanitarios (marcapasos, etc.) que han de transponer la Directiva 2007/47.

La reunión del 4/04/09 examinó un estudio encargado por el Ministerio que plantea medidas estratégicas para mejorar la planificación de los recursos humanos, especialmente en cuanto a la necesidad de médicos especialistas. Es una nueva versión mejorada de un estudio realizado en 2006 y que se repetirá cada dos años para ir siguiendo las necesidades de facultativos.

La conclusión es que existe una necesidad de especialistas de carácter leve, más fuerte en medicina familiar y en pediatría. Otra conclusión destacada es que no existen diferencias sensibles entre Comunidades Autónomas, presentándose una gran homogeneidad de los servicios básicos de todas. También se observa un aumento del número de médicos formados en el extranjero, rasgo común a otros países europeos (el Reino Unido llega al 30% de los médicos), lo que supone un crecimiento importante –visible en España– del número de homologaciones de títulos. El estudio concluye con la propuesta de 10 medidas estratégicas.

El encuentro del 1/05/09 se dedicó a debatir las actuaciones convenientes para el tratamiento de la gripe A, a partir de las previsiones de la OMS, que había ele-

vado el nivel de alerta. Se reforzó la coordinación articulando una Red de Laboratorios de Salud Pública.

La reunión de 3/06/09, celebrada en Mérida, discutió la organización de un sistema de 68 centros de referencia (40 reconocidos hace un año y 28 ahora) para el tratamiento de patologías complejas (como transplante hepático o renal infantil), en la línea de reforzar la homogeneidad del sistema de salud, de manera que los ciudadanos de todas las Comunidades Autónomas tengan acceso equivalente a tratamientos complicados. Son financiados por el Estado, a través del Fondo de Cohesión del SNS. También se decidió encargar al Ministerio la compra centralizada de vacunas contra la gripe A, logrando así ahorros y consiguiendo que la vacuna esté disponible al mismo tiempo que en los demás países europeos, a principios de otoño. También se aprobó el Conjunto Mínimo de Datos de Informes Clínicos, que recoge los contenidos comunes y relevantes de cada documento clínico necesario para el proyecto de historia clínica digital del SNS. Su regulación se hará como Real Decreto, tras la aceptación de las Comunidades Autónomas. Esos datos mínimos no impiden que cada Comunidad Autónoma pueda incluir otros en su modelo de historia clínica. También se ha estudiado una estrategia para mejorar el tratamiento de la Enfermedad Pulmonar Obstructiva Crónica, producida en buena parte por el tabaco, que es una de las formas más extensas de enfermedades respiratorias, generando un gasto hospitalario importante.

La reunión de 22/07/09 se convocó, con carácter extraordinario, para reforzar la coordinación y poner a punto los planes de emergencia para hacer frente a la gripe A. La Ministra informó de las reuniones internacionales y el Consejo ratificó la decisión de la reunión anterior sobre grandes compras de vacunas, para cubrir al 30% de la población.

El encuentro de 31/08/09 sirvió para definir los primeros grupos de riesgo de la gripe A, pero desechó retrasar el inicio del curso escolar. La Ministra destacó «la gran capacidad de trabajo conjunto y coordinación de nuestro Sistema Nacional de Salud» y al adoptarse todas estas decisiones por unanimidad de las Comunidades Autónomas.

En la reunión de 22/10/09 se fijaron las prioridades sobre los grupos de riesgo que deben vacunarse contra la gripe A, y también se autorizó de nuevo la venta de antivirales. Además se presentó el proyecto de Orden ministerial que revisar los precios de referencia de los conjuntos de medicamentos. Se pretende generar un ahorro y una desaceleración del gasto farmacéutico. El Ministerio también ha presentado dos normas para actualizar los productos dietéticos susceptibles de recibir financiación. En la misma reunión las Comunidades Autónomas han presentado el tiempo de espera de las distintas operaciones quirúrgicas que se realizan en sus hospitales. Se aprecia una disminución, tras el repunte que se había producido en diciembre de 2007. Además, 14 Comunidades Autónomas han ofrecido también el tiempo de espera de las consultas externas.

Vivienda

Se realizó una reunión, el 11/02/2009 en Sevilla, para distribuir entre las Comunidades Autónomas 110 millones de euros incluidos en el Plan E, para rehabilitación de viviendas. Medida de carácter extraordinario, busca la creación de

30.000 puestos de trabajo para compensar los que se han perdido en la construcción, por eso uno de los criterios es el volumen de paro de cada Comunidad Autónoma.

Altas, bajas y oscilaciones

Administración Pública

Se ha reunido el 16/11/2009, por primea vez desde que la función pública fue asumida por Presidencia, para la comunicación de tres proyectos de decreto, esencialmente en torno a la administración electrónica.

Ciencia y tecnología

Pese al relanzamiento de la Conferencia el año pasado, no aparece ninguna reunión en 2009. ¿Tiene que ver con estancamiento de la reforma de la Ley o más en general con la reducción de los grandes proyectos que se formulaban al inicio de la legislatura?

Comercio interior

El 30/06/2009 se realizó una reunión, presidida por la Secretaria de Estado, para la aprobación de un nuevo Plan de Mejora de la Productividad y Competitividad del Comercio (2009-12) que sustituye al anterior, también trienal. Fue preparado por la Mesa de Directores Generales. También se informó del proyecto de ley de Ordenación del Comercio Minorista, para ajustarse a la transposición de la Directiva de servicios.

Consumo

En el 2007 se realizaron 3 reuniones pero en el 2008 ninguna. En 2009 hubo una reunión, el 25/06/09, presidida por la nueva Ministra de Sanidad. Se han aprobado las campañas de inspección y control de mercado para 2010 sobre productos y servicios, que se suman a las que realiza cada Comunidad Autónoma. En el sistema de alerta durante 2009 los productos más afectados fueron los juguetes, los calzados y los artículos infantiles; El calzado fue por los fugicidas que traía el importado de China. El control aduanero se revela cada vez más importante, y también se observa la necesidad de la implicación de los propios empresarios en el control de las importaciones que realizan.

En la reunión de la CARCE de 02/07/09 se aprobó la ampliación de los acuerdos del 2004 para incluir a esta conferencia en la participación de las Comunidades autónmas en la formación de Competitividad del Consejo de Ministros de la Unión Europea.

Cooperación internacional para el desarrollo

Es una nueva Conferencia, que se ha constituido el 28/10/09 presidida por el Ministro de Exteriores y con dos vicepresidencias, que corresponden al Secretario Estado de Exteriores y al equivalente de Política Territorial. La integran, además de altos cargos de los Ministerios citados, los Consejeros responsables de las Comunidades Autónomas y 3 representantes de la FEMP.

Industria

Reunión el 24/02/09, señalada expresamente en la nota oficial como la primera reunión en 3 años. Se informó a las Comunidades Autónomas del Plan Integral de Automoción (PIA) que destina más de 4.000 millones de euros al sector. Se enmarca en el Plan E (Plan Español para el Estímulo de la Economía y del Empleo).

El 15 de diciembre se celebró otra reunión de la Conferencia en la que se aprobó el nuevo reglamento de la misma. También se trató la adaptación de la normativa reglamentaria a la Directiva de Servicios de la Unión Europea.

Juego

Se realizó una reunión el 15/07/2009, en el Ministerio del Interior, de los Directores Generales de las Comunidades Autónomas, y equivalentes de varios Ministerios. Se trató de adelantar trabajos sobre el juego on line, para lo que se han creado dos grupos de trabajo operativos.

Telecomunicaciones

Ha mantenido 2 reuniones, dentro de una actividad oscilante (1 reunión en 2007, ninguna en 2008). La reunión del 4/05/09 trató de la financiación para la cobertura de la televisión digital terrestre y de la cofinanciación a las Comunidades Autónomas en el seno del Plan Avanza 2. La segunda reunión, el 11/11/09, fue presidida por el Secretario de Estado de Telecomunicaciones y se dedicó a informar de los planes para la presidencia española de la UE.

Turismo

Tampoco se ha reunido en 2009. Se trata de un ámbito que, probablemente funcionaría mucho mejor en conferencias horizontales, como algún otro.

Funciones y caracteres de las conferencias sectoriales a partir de sus actividades

A partir del funcionamiento de las Conferencias en el 2009 se pueden subrayar algunos puntos para avanzar en la clarificación de su régimen que se proponía al principio de la crónica.

Primero. Establecer los criterios para la distribución de las subvenciones entre las Comunidades Autónomas. Los fondos europeos en agricultura y pesca resultan esenciales. También las subvenciones estatales, en forma pura o como programas plurianuales son muy importantes en la actividad de las conferencias de empleo, servicios sociales, educación, industria...

Segundo. El impulso de la participación de las Comunidades en la fase ascendente de las políticas comunitarias, a través de las 4 formaciones del Consejo de Ministros y 12 Conferencias Sectoriales incluyendo la nueva de Consumo que se incorpora a la formación de competencia. Agricultura, pesca y medio ambiente son las más destacadas por los beneficios directos (puede verse con más detalle en el apartado dedicado a la CARCE), pero en otros sectores la colaboración es importante para la transposición y ejecución de normas comunitarias, como en salud y otros ámbitos; por ejemplo, la entrada de Consumo seguramente consolidará esta Conferencia.

Tercero. Resulta común a muchas conferencias, aunque en forma diversa, la comunicación y, a veces, discusión de los proyectos de ley y de reglamento. Se ha mencionado especialmente la búsqueda de consenso en sanidad (datos clínicos comunes) pero también es tradicional presentar los proyectos de normas generales en educación. El proyecto de ley de reforma de la inmigración se presentó en la Conferencia, pero quizás tuvo más de cortesía que de discusión.

Cuarto. Sólo algunas Conferencias llegan a vehicular políticas comunes que normalmente se realizan mediante planes sectoriales, más o menos extensos. En Atención a la Dependencia todo el servicio público cubre este objetivo, por su peculiar estructura competencial. De otra manera más clásica un plan abarca también casi todo el campo del Ministerio de Vivienda. De manera más sectorial, en inmigración, funcionaría el Fondo de Apoyo a la Integración, así como programas sectoriales en industria o telecomunicaciones.

Quinto. En algunos casos, pocos de momento, las Conferencias pueden servir para alcanzar acuerdos (vía convenio, por ejemplo) para potenciar las actividades que cada entidad realiza por su parte dando una proyección conjunta a competencias separadas, como podría ser el proyecto de Red de Museos de España, en cultura, o algún proyecto de varias Comunidades Autónomas para realizar conjuntamente campañas o itinerarios turísticos, en turismo.

Sexto. Esporádicamente, las Conferencias sirven para hacer frente a situaciones críticas, como ha sido el caso de sanidad en la gripe A (ya hace años abordó una situación parecida para hacer frente al mal de las vacas locas).

Séptimo. Las Conferencias Sectoriales propician la realización de grandes pactos político-sociales, como el anunciado por el tándem Gabilondo-Cospedal sobre un nuevo consenso para la reforma educativa, que se ha hecho justamente en los alrededores de una Conferencia, aunque se haya planteado –no sé si acertadamente– como un diálogo Gobierno-Partido Popular, porque las Conferencias Sectoriales tienen la ventaja de permitir una negociación más matizada de la que pueden ofrecer las cúpulas centrales de los partidos. Esta sería la conclusión de los acuerdos que se han alcanzado en sanidad, aunque ciertamente no puede decirse lo mismo de la dinámica en el Consejo Territorial del SAAD.

Octavo. Proporciona una instancia de negociación, o como mínimo de legitimación de los acuerdos (si se piensa que la negociación se realiza en otros lugares) para la reforma periódica (hasta ahora cada 5 años) del sistema de financiación, factor general del Estado autonómico que, a falta de un Senado adecuado, no tiene mejor instancia de resguardo que el Consejo de Política Fiscal y Financiera, si es que lo seguimos considerando una Conferencia sectorial.

Por otra parte, las Conferencias proporcionan un grado de transparencia a sus decisiones semejantes al que tienen las resoluciones de los Gobiernos por separado, y contra la crítica tradicional que acusaba de opacidad a estos instrumentos, se observa que las informaciones que se proporcionan de las reuniones cumplen los mínimos exigibles. Ciertamente podría mejorarse la información disponible, especialmente mediante páginas web, pero esta cuestión debe dejar de ser el tópico tradicional contra las Conferencias.

Las Conferencias reflejan, y quizás refuerzan un poco, el defecto general de sectorialización de las administraciones que existe en España, pero en ningún caso son su origen. Tradicionalmente la administración del Estado ha funcionado de forma sectorial, con notable falta de coordinación entre Ministerios, y este defecto ha pasado también a las Comunidades Autónomas. No resulta extraño que los Consejeros de un sector adopten medidas que ignoran el resto de Consejeros de sus respectivos gobiernos. Esto se refleja en que las distintas Conferencias Sectoriales llevan una dinámica que las demás ignoran y no existe coordinación entre ellas. Esto es verdad, pero su remedio estaría en una fuerte Conferencia de Presidentes o un órgano semejante al Bundesrat alemán.

Conviene resaltar que la mayoría de Conferencias tienen diversos órganos de segundo nivel con un grado de actividad superior a las propias conferencias. Por ejemplo en 2009 se celebraron 21 reuniones de Comisiones de Educación frente a las 3 que realizó la Conferencia.

Las Conferencias proporcionan efectivamente un impulso general a todas las formas de colaboración y en particular a las subvenciones, los convenios y la planificación o programación conjunta, porque los objetos concretos que se subvencionan, se conciertan o se planifican surgen de los acuerdos alcanzados en las Conferencias. Curiosamente apenas se firman Convenios de conferencia, es decir formalizados en la propia conferencia, pese a ser una de las posibilidades previstas en la ley, pero la mayoría de convenios bilaterales que se realizan entre el Estado y las Comunidades Autónomas, una por una, tienen su origen en acuerdos de las Conferencias. Aún están más ligados a las Conferencias Sectoriales los planes y programas conjuntos, que generalmente encabeza el Estado y que tienen formas y efectos muy heterogéneos, como el plan de vivienda, Educa3 y otros que ya han sido citados.

También es una conclusión, la más general, que las Conferencias ayudan a mejorar el funcionamiento del conjunto del Estado autonómico, en todos los aspectos, algunos ya citados. En la medida que se consultan y comentan los proyectos de normas, se aumenta la posibilidad de negociar las diferencias y por tanto se disminuyen los conflictos. En cuanto facilitan la participación comunitaria, se mejora la transposición y ejecución de la normativa comunitaria.

Las comisiones Bilaterales de Cooperación Estado-Comunidades Autónomas

En el *Informe* del año pasado se recordaba el origen de las Comisiones de Colaboración entre el Gobierno del Estado y de cada una de las Comunidades Autónomas, y se repasaba la aparición de unas reforzadas Comisiones Bilaterales de Colaboración en los Estatutos reformados de Cataluña, Andalucía, Aragón y Castilla y León, así como su constitución en 2007 (Cataluña y Andalucía) y 2008 (Aragón y Castilla y León), generalmente con varias subcomisiones y en ocasiones con otros órganos paralelos sectoriales. En general las Comisiones Bilaterales tienen una composición, paritaria, bastante fuerte, siendo habitual que la parte estatal esté integrada por el Ministro y dos o tres Secretarios de Estado y la autonómica por el Consejero responsable (a veces, el Vicepresidente, como suele ser en Aragón) y dos o tres Consejeros más.

Cuando se trata de traspasos, en general se mantiene el órgano tradicional para su aprobación formal –la Comisión Mixta de Transferencias–, pero su discusión previa tiende a desplazarse a la Comisión Bilateral, seguramente por su composición de mayor fuerza política y también por la ausencia de la oposición parlamentaria.

Junto a estas nuevas Comisiones Bilaterales se han reunido también las anteriores, generalmente no previstas en los Estatutos y dedicadas tradicionalmente a la negociación para evitar conflictos ante el TC.

Cataluña

Una primera reunión tuvo lugar el 24/02/2009 para acordar inversiones estatales en infraestructuras por valor de 800 millones de euros, más de la mitad dedicados a mejorar la red de ferrocarriles y de carreteras. Se realizó en cumplimiento de la DA 3ª EAC, para equiparar a la participación relativa del PIB catalán en relación al PIB estatal durante un período de 7 años (al margen de los 4.000 millones que figuran en los Presupuestos).

Otra reunión se realizó el 21 de julio para negociar el traspaso del servicio de ferrocarriles de cercanías y de la Inspección de Trabajo que impulsó convenios posteriores entre el Ministerio de Trabajo e Inmigración y el Departament equivalente de la Generalitat de Cataluña. También se presentó la Memoria 2008-09 de la Comisión y el informe de las relaciones de colaboración entre las dos administraciones. El traspaso de cercanías fue aprobado en la Comisión Mixta de Transferencias el 29/12/2009 y entró en vigor el 1 de enero de 2010.

Andalucía

En la reunión de 16/03/2009 se decidió la transferencia de 1.204 millones de euros como asignaciones complementarias de la DA 2ª del Estatuto de Autonomía de Andalucía. Se consideró un acuerdo histórico porque la reivindicación se remontaba al Estatuto de 1981. En 1996 y en 2008 el Gobierno otorgó anticipos a cuenta de 120 y 300 millones respectivamente. La Comisión Mixta de Asuntos Econó-

micos y Fiscales Estado-Comunidad Autónoma Andaluza concretará los medios y procedimientos de pago de las cantidades restantes, realizados ya en el 2010.

Castilla y León

La reunión constitutiva de la Comisión de Cooperación tuvo lugar el 10/07/08. Después se han realizado varias reuniones en el mes de septiembre de los 3 grupos de trabajo que se integran en la Comisión de Cooperación: Infraestructuras, Desarrollo del Estatuto y Seguimiento normativo, Prevención y Solución de conflictos.

Aragón

Tras constituirse en el 2008 con 4 subcomisiones (Seguimiento normativo, prevención y solución de conflictos; Convenios y participación en las competencias y organismos estatales; Infraestructuras; Asuntos europeos y acción exterior), la Comisión Bilateral a principios de 2009 para poner sobre la mesa diversas cuestiones sobre financiación, infraestructuras y ampliación del traspaso de Justicia.

Después de varias reuniones de las subcomisiones, se realizó una reunión de la Bilateral el 24/11/2009 que alcanzó acuerdos sobre infraestructuras hidráulicas y sobre el estudio de las formas de participación de la Comunidad Autónoma en la gestión de la reserva hídrica del Ebro, para armonizar el interés autonómico con la unidad de cuenca, así como la participación de Aragón en la planificación hidrológica y en los órganos de gestión estatal que no afectan a otras Comunidades Autónomas.

También se acordó crear un grupo de trabajo permanente para estudiar las inversiones del Estado en Aragón, en materia de infraestructuras, en cumplimiento de la DA 6ª EA de Aragón, que se adscribirá a la Comisión Mixta para asuntos económico-financieros. Igualmente se decide comenzar a estudiar los traspasos de aeropuertos que no sean de interés general y la inspección de trabajo. También se acuerda incrementar los efectivos de la unidad de Policía Nacional adscrita a la Comunidad Autónoma.

La Comisión bilateral en las demás Comunidades Autónomas

Mientras en algunas Comunidades Autónomas las Comisiones tradicionales se continúan cuidando sobre todo de negociar posibles conflictos de competencias para evitar su planteamiento ante el TC (así, en Canarias se alcanzó un acuerdo el 23/02/2009 para la modificación de la Ley sobre el Cuerpo de Policía Canaria), parece que algunas Comisiones que a Comunidades Autónomas que no han realizado la reforma del Estatuto, adquieren un relieve y una actividad notables, equiparables a las que han realizado la reforma del Estatuto.

La Comisión Bilateral Estado-País Vasco reunida en el mes de septiembre, decidió crear 4 grupos de trabajo. En diciembre se formó el Grupo de trabajo de

Acción Exterior y Unión Europea. El grupo para el estudio del régimen de jubilación de la Ertzaintza ya esta en marcha y se preparan los grupos de Innovación e Infraestructuras.

La IV reunión de la Conferencia de Presidentes

La III Conferencia de Presidentes se celebró en enero de 2007, anunciándose que la próxima sería un año después. Por tanto, la IV Conferencia, realizada el 14 de Diciembre de 2009, debería haber tenido lugar a principios de 2008, casi dos años antes de la fecha en que se ha reunido. Ciertamente el calendario de un ente tan político y discrecional como éste puede ser flexible, pero dada su condición de órgano superior de cooperación autonómica, es difícil entender semejante retraso, especialmente tras la aparición de las enormes dimensiones que adquiría la crisis económica.

La IV Conferencia había recibido de la anterior el encargo de aprobar el Reglamento de la propia Conferencia, de la mayor importancia por la ausencia de cualquier otra norma que la regule, y de plantear la lucha contra la violencia de género. Además, el Gobierno decidió llevar a la Conferencia el programa del semestre de Presidencia española de la Unión Europea y un posible acuerdo en materia de economía y empleo, invitando a los líderes de los agentes sociales a participar en la Conferencia. Poco antes de la reunión, las Comunidades gobernadas por el PP solicitaron la introducción de un nuevo punto en el Orden del Día, dedicado a agricultura, ganadería, pesca y agua.

De acuerdo con este orden del día, tras una intervención inicial del Presidente del Gobierno, tomaron la palabra los cuatro representantes de los agentes sociales (CEOE, CEPYME, UGT y CCOO) y después intervinieron los Presidentes de las Comunidades Autónomas. En esta exposición inicial se expusieron las opiniones sobre la política económica y la situación del empleo.

Se aprobó por unanimidad el Reglamento de la Conferencia, que había sido debatido previamente en la reunión preparatoria que tuvo lugar el 9 de diciembre, convocada en el Ministerio de Política Territorial.

Se adoptaron por unanimidad dos Declaraciones, Una, sobre el Programa de Presidencia Española de la Unión Europea, apoyando las prioridades del mismo y la ampliación de las vías de participación autonómica, y otra, sobre la violencia de género. No se alcanzó el número de votos necesario para la adopción de Acuerdo o Recomendación en materia de economía, empleo y agricultura, ganadería y pesca, porque la mayoría de Comunidades Autónomas gobernadas por el PP se abstuvo.

El Reglamento de la Conferencia de Presidentes

Se trata de un documento relativamente breve (9 artículos), que trata únicamente los aspectos fundamentales de la Conferencia, ya perfilados por las tres reuniones previas que se han realizado, incluso de manera acrítica, porque reco-

ge sin necesidad algunos elementos que han resultado disfuncionales, como la reunión en el Senado, por ejemplo.

La Conferencia de Presidentes es definida como el máximo órgano de cooperación política entre el Gobierno de España y los Gobiernos de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades Autónomas.

Esencialmente sus funciones consisten en debatir sobre las grandes directrices de las políticas públicas de importancia relevante para el sistema autonómico, en potenciar las relaciones de cooperación del Estado con las Comunidades Autónomas y en impulsar y orientar los trabajos de las Conferencias Sectoriales y de otros órganos multilaterales de cooperación.

Está compuesta por el Presidente del Gobierno, que la preside, y los Presidentes de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades autónomas y actúa como Secretario el Ministro competente que también asiste a las reuniones. Los Presidentes han de asistir a las reuniones personalmente y no cabe la delegación ni la sustitución, pero pueden acudir acompañados por un miembro de su respectivo Gobierno, en calidad de asesor.

La Conferencia de Presidentes se reunirá una vez al año, pero podrán celebrarse reuniones extraordinarias cuando el Presidente del Gobierno las convoque, a iniciativa propia, o a petición de la mayoría de los Presidentes Autonómicos. El orden del día se conocerá con suficiente antelación pero existe flexibilidad para introducir nuevos temas. Tiene su sede en el Senado, aunque puede reunirse en otros lugares. Las reuniones de la Conferencia serán a puerta cerrada.

La Conferencia podrá adoptar acuerdos o recomendaciones que tendrán la consideración de compromisos políticos. Los acuerdos se adoptarán por consenso de todos los miembros presentes de la Conferencia, siempre que asistan dos tercios de los Presidentes Autonómicos (13). Las recomendaciones se adoptarán por el Presidente del Gobierno y dos tercios de los Presidentes Autonómicos presentes y comprometen a los miembros que las han adoptado. Los acuerdos y las recomendaciones serán públicos y serán comunicados, cuando corresponda, a los órganos competentes de sus respectivas del Estado y de las Comunidades y ciudades autónomas.

La Conferencia contará con un Comité preparatorio que tratará los asuntos que puedan incluirse en el orden del día de Conferencia, incluso cuando se trate de puntos incluidos en el último momento. Está formado por el Ministro, que lo coordinará, y un Consejero de cada Gobierno autonómico, designado por los respectivos Presidentes, sin perjuicio de la asistencia de otros Consejeros o asesores cuando proceda. Existirá una Secretaría Permanente que será adscrita al titular del Ministerio.

El Reglamento se podrá modificar por acuerdo unánime de los miembros de la Conferencia.

Las declaraciones sobre la violencia de género y la presidencia española de la Unión Europea así como la imposibilidad de acuerdo en medidas contra la crisis

La violencia de género es un fenómeno complejo que amenaza los derechos y la vida de las mujeres y que se caracteriza porque pretende perpetuar la relación de desigualdad entre hombres y mujeres. Es consecuencia de las mismas causas que provocan la desigualdad de género, y por tanto se trata de un problema social y político cuya solución exige la intervención de todas las administraciones, desarrollando al máximo las potencialidades de la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.

La Conferencia propone seguir impulsando todas las medidas encaminadas a la erradicación de la violencia de género y destinar a ello todos los recursos necesarios, especialmente en aquellos sectores en que las mujeres y las niñas están expuestas a un mayor peligro. También acuerda trasladar diversas iniciativas a la Unión Europea, durante la presidencia española.

En otra declaración solemne la Conferencia manifestó su compromiso de colaboración activa con el Gobierno durante el período de su presidencia de la Unión Europea, apoyando las prioridades: la lucha contra la crisis económica, especialmente para disminuir el desempleo, la aplicación y desarrollo del Tratado de Lisboa, la promoción de la igualdad de género y el lanzamiento de una política exterior común fundada en la paz.

También se acuerda potenciar la presencia en Europa de las Comunidades Autónomas, en las cuatro formaciones del Consejo de Ministros en que hasta ahora participan (y en consumo a través de la competencia), y también se trata de la potenciación de algunas políticas sectoriales, en agricultura, pesca y transporte, principalmente.

Resultó imposible, en cambio, alcanzar un mínimo acuerdo de la Conferencia sobre la crisis económica y las medidas para hacerla frente, a pesar de los esfuerzo que, según parece, hizo el Gobierno para incluir entre las medidas las propuestas por todas las Comunidades Autónomas. El documento, después de exponer brevemente la dimensión de la crisis y de la pérdida de empleo (1,5 millones en 2 años), así como las dificultades financieras que está provocando a las administraciones públicas aliviar sus efectos, especialmente en materia de déficit y deuda públicas.

El encuentro de Comunidades Autónomas

En el *Informe* pasado se daba cuenta de las primeras reuniones realizadas por las 6 Comunidades Autónomas que han reformado sus Estatutos entre el 2006 y el 2008, en búsqueda de una colaboración general que les ayudara a desplegarlos y en cierta comunión con la idea de formar un Conferencia de Presidentes horizontal, que paralelamente había lanzado el Presidente de Extremadura.

Esta plataforma se reunió durante el 2009 en febrero en Valladolid y en noviembre en Barcelona. En la primera de las reuniones se consolidó el trabajo del año anterior (dos convenios sobre caza y pesca y sobre coordinación en la ayuda a mujeres objeto de maltrato), y se presentaron documentos para alcanzar acuer-

dos que en Barcelona no prosperaron pero sí en la reunión de Palma de Mallorca realizada ya en marzo de 2010. En esta reunión se han aprobado una serie de declaraciones de factura muy académica sobre las normas básicas del Estado, sobre las subvenciones, la participación en la Unión Europea y sobre las posibles reformas del Senado.

Pero la novedad más interesante es la ampliación de los asistentes a los encuentros. Las Comunidades Autónomas originales eran Andalucía, Aragón, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana e Islas Baleares y a ellas se han añadido en Mallorca, La Rioja y Castilla-La Mancha, pero aún es más interesante el anuncio de que a la próxima reunión asistirán también Madrid y el País Vasco. La colaboración inicial reducida a las 6 Comunidades Autónomas que había reformado sus Estatutos no tenía un sentido especial y en cambio la ampliación de miembros sí refuerza la colaboración, que lógicamente debiera extenderse a corto plazo a todas las Comunidades Autónomas. Hasta el momento asisten a las reuniones los Consejeros de Presidencia o equivalentes, pero resultará fácil que a ellos se añadirán los propios Presidentes cuando se trate de establecer relaciones al máximo nivel de las Comunidades Autónomas.

ANEXO 1
REUNIONES DE LAS CONFERENCIAS SECTORIALES*

	Conferencia	2007	2008	2009
0	CONFERENCIA SECTORIAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	0	0	1
X	CONFERENCIA PARA ASUNTOS RELACIONADOS CON LAS COMUNIDADES EUROPEAS	0	1	2
0	CONFERENCIA SECTORIAL PARA ASUNTOS LOCALES	0	0	0
X	CONFERENCIA SECTORIAL DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	6	3	6
X	CONFERENCIA SECTORIAL DE PESCA	2	2	3
X	CONFERENCIA SECTORIAL DE CULTURA	2	1	2
X	CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	4	2	3
0	CONFERENCIA SECTORIAL DE POLÍTICA PATRIMONIAL	0	0	0
X	CONFERENCIA SECTORIAL DE EDUCACIÓN	1	1	3
X	CONFERENCIA GENERAL DE POLÍTICA UNIVERSITARIA	3	3	1
?	CONFERENCIA SECTORIAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA	0	0	0
0	CONFERENCIA SECTORIAL DE INFRAESTRUCTURAS Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO	0	0	0
0	CONFERENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES	0	0	0
0	COMISIÓN NACIONAL DE SALVAMENTO MARÍTIMO	0	0	0
?	CONFERENCIA SECTORIAL DE INDUSTRIA Y ENERGÍA	0	0	2
0	CONFERENCIA SECTORIAL DE TURISMO	1	0	0
?	CONFERENCIA SECTORIAL DE COMERCIO INTERIOR	1	0	1
0	CONFERENCIA SECTORIAL DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA (PYME)	1	1	0
?	CONFERENCIA SECTORIAL DE TELECOMUNICACIONES Y SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN	1	1	2
0	CONFERENCIA SECTORIAL DEL JUEGO	0	0	1
0	CONSEJO DE POLÍTICA DE SEGURIDAD	0	0	0

* Información proporcionada por el Ministerio de Política Territorial al que agradezco profundamente la comunicación de la mayoría de los datos.

	CONFERENCIA	2007	2008	2009
X	CONFERENCIA SECTORIAL EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	2	1	2
X	CONFERENCIA SECTORIAL DE MEDIO AMBIENTE	2	1	3
0	CONFERENCIA SECTORIAL DEL AGUA	0	1	0
X	CONSEJO INTERTERRITORIAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD	4	1	7
0	CONFERENCIA SECTORIAL DE CONSUMO	3	0	1
0	CONFERENCIA SECTORIAL DEL PLAN NACIONAL SOBRE DROGAS	1	1	0
X	CONFERENCIA SECTORIAL PARA ASUNTOS LABORALES	4	2	6
X	CONFERENCIA SECTORIAL DE ASUNTOS SOCIALES	1	1	1
X	CONFERENCIA SECTORIAL DE LA IGUALDAD (DE LA MUJER)	1	1	2
X	CONSEJO TERRITORIAL DEL SISTEMA PARA LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA	5	1	2
0	CONFERENCIA SECTORIAL DE LA INMIGRACIÓN	-	1	2
X	CONFERENCIA SECTORIAL DE VIVIENDA Y URBANISMO	3	2	1

X Conferencia que realmente funciona

0 Conferencia que no reúne los requisitos o no funciona

? Conferencia dudosa o sin consolidar

LOS PRESUPUESTOS Y LA NORMATIVA PRESUPUESTARIA Y FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Xavier Padrós
Montserrat Bassols

Introducción

La adopción por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas del Acuerdo 6/2009, de 15 de julio, para la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía ha sido, sin lugar a dudas, el hecho más destacado del año 2009 en el ámbito autonómico, desde el punto de vista económico y financiero. Como es sabido, la puesta en práctica de este Acuerdo ha requerido la aprobación a finales del ejercicio de la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación y se modifican determinadas normas tributarias, a las que hay que añadir la Ley 23/2009, también de 18 de diciembre, de modificación puntual de la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial.

El nuevo sistema de financiación nace, sin embargo, en un contexto de crisis o, si se prefiere, de agudización de la crisis económica, lo que tiene un claro reflejo también en el conjunto de la actividad de las Comunidades Autónomas, que a lo largo del año han experimentado un muy notable repunte de su deuda hasta sobrepasar a finales del ejercicio los 86.000 millones de euros, un 25% más que el año anterior. Por lo demás, todas las Comunidades Autónomas han aprobado a finales del año 2009 sus leyes de presupuestos para el año 2010 y una parte de ellas se han visto acompañadas de las tradicionales leyes de medidas fiscales y administrativas, junto con leyes de contenido específicamente tributario. Precisamente, a través de disposiciones contenidas en las leyes citadas, y continuando con la tónica iniciada en el anterior ejercicio, han aumentado de manera notable las previsiones normativas que incluyen mecanismos de fomento y apoyo a determinados sectores (vivienda y suelo, energías renovables) o a determinados agentes (pequeña y mediana empresa). La novedad quizás es la proliferación de leyes y de disposiciones reglamentarias específicas al respecto, más allá de las previsiones estrictamente presupuestarias. Se trata de disposiciones directamente vinculadas a acciones de promoción del empleo local (en Andalucía, en Aragón o en Extremadura), a actuaciones públicas sobre suelo y vivienda nuevamente (en Islas Baleares, en Canarias, en Extremadura o en la Comunidad Valenciana) o de carácter más general (País Vasco).

En el ámbito estrictamente tributario, el freno de la actividad normativa en los tributos cedidos detectado ya en el anterior ejercicio se ha visto confirmada y ha disminuido muy notablemente en prácticamente todos los casos: más allá de la apa-

rición de algunas nuevas deducciones en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas o de la reducción de algunos tipos en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, vinculadas sobre todo a políticas para facilitar el acceso a la vivienda a los jóvenes o a colectivos objeto de especial protección (familias numerosas, discapacitados, etc.), el ejercicio de la capacidad normativa tributaria parece haber tocado techo y habrá que esperar a ver hasta donde llega la potencialidad del nuevo sistema, que incluye medidas claramente incentivadoras en este sentido.

Por su parte, la actividad legislativa estatal ha sido este año particularmente intensa también en la esfera económica. Junto a las leyes de transposición de la Directiva europea 2006/123/CE, de servicios (Ley 17/2009, de 23 de noviembre y Ley 25/2009, de 22 de diciembre), hay que destacar la aprobación de leyes planteadas también para hacer frente a la crisis económica. Destacan en este punto la Ley 14/2009, de 11 de noviembre, por la que se regula el programa temporal de protección por desempleo e inserción, y la Ley 27/2009, de 30 de diciembre, de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas, provenientes ambas de sendos Decretos leyes previos. Igualmente, son destacables el Decreto-ley sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito (Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio) o los Decretos-leyes de saneamiento de deudas pendientes de pago de las entidades locales, y de creación del Fondo estatal para el empleo y la sostenibilidad local (Reales Decretos-leyes 5/2009, de 24 de abril, y 13/2009, de 26 de octubre, respectivamente). A ellos habría que añadir otros Decretos-leyes de fomento del empleo y de impulso de la actividad empresarial en diversos sectores.

El estudio de los presupuestos y de la normativa presupuestaria y financiera se divide, como es habitual, en tres apartados. En el primero, se comentan las magnitudes presupuestarias que figuran en los estados de ingresos y gastos de las leyes de presupuestos para el año 2009 y la cuenta financiera correspondiente. En el segundo, se analizan las leyes de presupuestos aprobadas para el ejercicio 2010, las leyes de acompañamiento y las leyes específicamente tributarias, así como el resto de normas de carácter presupuestario o financiero. En el tercero y último, se comentan los datos de la liquidación de los presupuestos de las Comunidades Autónomas para el año 2007.

Magnitudes presupuestarias del ejercicio 2009

El total de los presupuestos de las Comunidades Autónomas para el 2009 alcanzó la cifra de 181.553 millones de euros. Para realizar un análisis en términos homogéneos deben deducirse de este importe total los importes correspondientes a la intermediación financiera local y a las ayudas a los agricultores en el marco de la Política Agrícola Comunitaria, ya que son operaciones en las que las Comunidades ejercen un mero papel de intermediación de cobros y pagos y, además, no todas las incluyen en sus presupuestos. Una vez deducidos estos importes, el total de los presupuestos aprobados para el año 2009 en términos homogéneos es de 170.187 millones de euros, lo que representa un 5,1% más que las pre-

visiones para el 2008 y supone un peso del 16,2% sobre el PIB. Con respecto a las tasas de crecimiento de los presupuestos de las distintas Comunidades, no existe ningún tipo de particularidad a destacar que pueda implicar una falta de homogeneidad en las comparaciones de los presupuestos del ejercicio 2009 con los del año 2008. Por tanto, los diferenciales de crecimiento entre Comunidades se deben a las distintas decisiones de gasto y previsiones de ingresos.

En términos de presupuesto por habitante, el conjunto de Comunidades presenta un total de 3.741 euros per cápita. En las Comunidades de régimen común la dispersión oscila entre los 4.724 euros por habitante de la Comunidad Autónoma de Extremadura y los 2.873 euros por habitante de la Comunidad Valenciana. En relación con la media de las Comunidades de régimen común, la de Extremadura presenta un presupuesto que es un 30% superior a la media y la Comunidad Valenciana se sitúa un 21% por debajo de dicha media. Analizando el resto de Comunidades, se observa que hay cuatro con unos presupuestos por habitante inferiores a la media (Comunidad Valenciana, Madrid, Islas Baleares y Murcia); tres Comunidades con unos presupuestos por habitante prácticamente iguales a la media (Andalucía, Cataluña y Canarias); y, por último, ocho Comunidades con unos presupuestos por habitante por encima de la media (Extremadura, Cantabria, La Rioja, Asturias, Aragón, Galicia, Castilla y León y Castilla La-Mancha).

En cuanto a las Comunidades forales, hay que tener en cuenta que la elevada cifra de la Comunidad de Navarra, con 6.821 euros por habitante, se debe específicamente al hecho de ser uniprovincial y asumir también el papel de Diputación foral, incluyendo en su presupuesto la aportación o cupo al Estado.

Con respecto al peso que representan los presupuestos de cada Comunidad sobre su PIB, destaca la Comunidad de Extremadura, cuyo presupuesto representa un 28,9% de su PIB, mientras que en la Comunidad de Madrid representa un 10,3%. Estas diferencias se deben en parte al mayor PIB per cápita de la Comunidad de Madrid y en parte al mayor presupuesto de la Comunidad de Extremadura.

La tasa de crecimiento de los presupuestos autonómicos para el año 2009 presenta también diferencias entre Comunidades, con un aumento relativamente elevado del presupuesto de Asturias (14,3%), mientras que en Comunidades como Canarias, Castilla y León, Galicia y La Rioja, la tasa de crecimiento se sitúa alrededor del 2%.

A continuación se comentan las cifras incluidas en los presupuestos de ingresos y de gastos, respectivamente, así como la cuenta financiera derivada de estas previsiones.

Estado de ingresos

La estructura de los presupuestos de ingresos de las Administraciones autonómicas viene determinada, principalmente, por el modelo de financiación autonómico que corresponda a la Comunidad y por las características socioeconómicas de las mismas. Ello comporta distinguir entre los dos grandes grupos de Comunidades –de régimen común y de régimen foral– y, dentro de cada grupo, analizar las diferencias que puedan derivar de las particularidades de cada Comunidad.

Para el conjunto de Comunidades de régimen común los ingresos tributarios representan un 52,8% de los recursos, mientras que las transferencias aportan un 36,3% de estos recursos. Dentro de los tributos, los impuestos indirectos son los que tienen un peso más importante, del 27,7% del total. Sin embargo, esta estructura de financiación es muy distinta entre Comunidades, ya que el peso relativo que tienen los tributos depende, básicamente, del nivel de renta de la Comunidad. Así, las Comunidades con mayores niveles de renta per capita tienen unos recursos que dependen en mayor grado de los ingresos tributarios y, en consecuencia, los recursos recibidos vía transferencias tienen un peso relativo inferior. Esto es debido, principalmente, a que el sistema de financiación vigente desde el año 2002 asigna el rendimiento que corresponde a cada Comunidad en los diversos tributos y es la Administración central, a través del fondo de suficiencia, la que garantiza la cobertura de las necesidades de gasto de las Comunidades que no obtengan recursos tributarios suficientes.

Ahora bien, como ya se ha indicado, ese sistema ha llegado a su fin a finales de 2009, tras la aprobación del nuevo modelo de financiación para las Comunidades Autónomas de régimen común, aplicable a partir del mismo año 2009. A pesar de ello, los importes analizados en este *Informe* no incorporan los recursos de este nuevo modelo, puesto que las previsiones presupuestarias para 2009 se realizaron, lógicamente, en base al modelo de financiación vigente en el momento de su elaboración. De hecho, no será hasta el ejercicio 2011 cuando las previsiones presupuestarias de las Comunidades contemplen el modelo de financiación aprobado en 2009.

Para el año 2009, se observa que las Comunidades de régimen común con un peso relativo de los tributos más elevado son: Madrid (76,7%), Islas Baleares (67,8%), Cataluña (64,4%) y la Comunidad Valenciana (62,2%). Como consecuencia, estas mismas Comunidades son las que presentan el peso relativo de las transferencias inferior. En todo caso, y con respecto a las previsiones de 2008, se observa una pérdida de peso de los ingresos tributarios en el conjunto de los recursos autonómicos, debido, básicamente a los efectos de la crisis económica sobre la recaudación. En concreto, las previsiones de recaudación en concepto de impuestos indirectos presentan una disminución del 20,5% con respecto a las previsiones de 2008.

En el otro lado se encuentra el grupo de Comunidades que se financian principalmente a través de transferencias. Destacan las siguientes Comunidades, donde las transferencias representan más de la mitad de su presupuesto: Extremadura (60,6%), Canarias (58,6%), Galicia (52,2%) y Castilla-La Mancha (50,4%). En conjunto, los recursos de las Comunidades procedentes de transferencias presentan aumentos con respecto a 2008, de un 5,6% para las transferencias corrientes y de un 8,4% para las de capital.

En términos de porcentaje sobre el PIB se observa también que en el conjunto de Comunidades de régimen común el peso de los ingresos tributarios es del 8,2%, porcentaje que se sitúa 9 décimas por debajo de las previsiones de 2008, a causa de los efectos de la crisis económica sobre la recaudación de impuestos indirectos indicados anteriormente.

Las Comunidades de régimen foral, por su parte, se financian principalmente

a través de los tributos concertados que recaudan. No obstante, el reflejo presupuestario del sistema foral es diferente en las dos Comunidades. En el País Vasco son las tres Diputaciones forales las que recaudan los impuestos, tienen la capacidad de modificarlos, pagan el cupo al Estado y transfieren los recursos a la Comunidad Autónoma. En cambio, en Navarra es la misma Comunidad la que recauda los impuestos, tiene capacidad sobre ellos y paga la aportación al Estado. Según las previsiones para el año 2009, la Comunidad de Navarra se financia en un 89,5% vía tributos, mientras que la Comunidad del País Vasco se financia en un 90,2 vía transferencias, básicamente procedentes de las distintas diputaciones forales de su territorio que, a su vez, se financian con los impuestos pagados por los ciudadanos de las respectivas diputaciones forales.

En relación al peso relativo de los tributos en los presupuestos de las Comunidades, se hace necesario matizar que, aunque los ingresos tributarios de las de régimen común pueden llegar a tener en el presupuesto un peso similar al de las Comunidades forales, las primeras disponen ciertamente de una capacidad normativa menor sobre sus ingresos impositivos, frente al mayor margen de las Comunidades forales sobre los impuestos concertados.

Por último, entre las operaciones de endeudamiento previstas para el año 2009, es destacable el peso sobre el total de recursos que representan en las Islas Baleares (20,8%), en Cataluña (15,1%) y en Madrid (11,5%), aunque en términos de porcentaje respecto al PIB, para estas mismas Comunidades la importancia de este tipo de recursos pierde peso relativo.

Estado de gastos

El análisis del estado de gastos de las Comunidades Autónomas para el ejercicio de 2009 se realiza separando los gastos de funcionamiento (gastos de personal y compras de bienes y servicios), las transferencias corrientes, los gastos de capital y los gastos derivados de la carga financiera de la deuda (intereses más amortizaciones).

En conjunto, y para las Comunidades de régimen común, los gastos de funcionamiento representan prácticamente la mitad de los gastos previstos (49,8%). A continuación, y por orden de importancia, se encuentran las transferencias corrientes, con un peso relativo del 25,7%, y los gastos de capital, que representan el 18,4% del total de gasto. La carga financiera de la deuda abarca el 4,1% del total. No obstante, estos porcentajes varían mucho entre Comunidades, como puede observarse al analizar las cifras aprobadas por los distintos Parlamentos autonómicos, si bien, como ya se ha indicado en éste y en anteriores *Informes*, aunque existen en algunos casos competencias específicas de determinadas Comunidades, en las grandes cifras el nivel competencial de las Comunidades está prácticamente homogeneizado.

Los gastos de funcionamiento de las Comunidades de régimen común representan un 49,8% de los presupuestos (lo que en términos per capita representa 1.790 euros/hab.). Estos gastos representan alrededor de la mitad del presupuesto de cada Comunidad, excepto para la Comunidad de Murcia, cuyos gastos de fun-

cionamiento son menores debido a la provisión de los servicios sanitarios a través de empresas públicas. Dado que la sanidad consta en el capítulo de transferencias corrientes, en esa Comunidad es este último capítulo el que llega a representar la mitad de su presupuesto.

En segundo lugar, cuantitativamente, se sitúan las transferencias corrientes, con un peso de un 25,7% del presupuesto de la Comunidades de régimen común. Además de la importancia que tienen estos gastos en la Comunidad de Murcia, tal como se ha indicado en el párrafo anterior, estos gastos oscilan entre la previsión de Extremadura (1.064 euros/hab.) y la de Castilla y León (726 euros/hab.)

Siguen en importancia cuantitativa los gastos de capital previstos, un 18,4% en el presupuesto del conjunto de Comunidades de régimen común, que oscila entre el 8,7% que representan en el presupuesto de Cataluña y el 30,5% de Castilla y León. El total de los gastos de capital para este grupo de Comunidades presenta una disminución del 0,8%, que se explica por el descenso de las inversiones reales previstas.

En términos per capita, las Comunidades que prevén unos gastos de capital más elevados son las siguientes: Castilla y León (con 1.148 euros/hab.), Asturias (con 1.022 euros/hab.), Galicia (con 985 euros/hab.), Cantabria (con 950 euros/hab.) y Andalucía (con 920 euros/hab.). Hay que señalar que estas Comunidades son beneficiarias de los fondos de desarrollo, como el Fondo de Compensación Interterritorial o los fondos europeos, lo que les aporta recursos para financiar específicamente proyectos de inversión.

En lo que se refiere a las Comunidades de régimen foral, los gastos previstos son de 6.821 euros/hab. para Navarra y de 4.813 euros/hab. para la Comunidad del País Vasco aunque, por las razones ya indicadas, estas cifras merecen un comentario distinto al efectuado para las Comunidades de régimen común e incluso no son comparables entre ambas Comunidades. Navarra es la Comunidad con un presupuesto más elevado que, en parte, se explica por la consideración de determinados gastos, como el pago de la aportación al Estado, la financiación de los municipios, la gestión de los tributos concertados, etc.

Por último, respecto de la carga financiera de la deuda, si bien en términos relativos los importes previstos tienen poca relevancia en el conjunto del presupuesto, se observan previsiones bastante distintas en términos poblacionales. Por ejemplo, en Cataluña se prevé una cifra de 221 euros por habitante, mientras que en Castilla-La Mancha las previsiones son de 49 euros por habitante.

Cuenta financiera

La cuenta financiera que deriva de los presupuestos de ingresos y gastos permite obtener diferentes variables que muestran la situación financiera de cada Comunidad Autónoma, desde el ahorro corriente a la necesidad de financiación pasando por el déficit no financiero.[1]

1. El ahorro corriente es la diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos de la misma naturaleza y mide la parte de los ingresos corrientes que pueden ser utilizados para la financiación de los gastos de capital.

El ahorro corriente previsto por el conjunto de Comunidades para el 2009 tiene un peso de un 38,3% como fuente de financiación de los gastos de capital, pero este porcentaje es muy distinto entre las diversas Comunidades. Las forales son las que tienen más capacidad de ahorro, con un 46,6% de sus gastos de capital, mientras que en el conjunto de Comunidades de régimen común este porcentaje es del 37,4%. Con respecto a las previsiones de 2008 se observa una pérdida de capacidad de ahorro en todas las Comunidades, fruto de la pérdida de recursos corrientes debido a la crisis económica, que ha afectado de forma significativa los tributos de las Comunidades muy vinculados a la actividad inmobiliaria. Los ingresos corrientes presentan, en conjunto, una disminución del 2,7%, mientras que los gastos de la misma naturaleza crecen un 5,4%. Esta situación se da en prácticamente todas las Comunidades, excepto en Asturias donde se observa un crecimiento de los ingresos corrientes (6,5%), aunque no es suficiente para mantener su capacidad de ahorro corriente, puesto que sus gastos corrientes presentan un crecimiento relativamente más elevado (11,4%). Castilla-La Mancha prevé igualmente un crecimiento de los ingresos corrientes (2,5%), aunque también presenta una disminución del ahorro corriente.

Por su parte, los ingresos de capital financian, en conjunto, un 29,5% de todos los gastos de capital, destacando Asturias y Canarias, donde estos porcentajes son del 56,9% y del 50,9%, respectivamente, y contrastan con los correspondientes a Islas Baleares y Cataluña, que son del 8,5% y del 10,8%, respectivamente. En conjunto, los ingresos de capital presentan un aumento del 8,8% y los gastos de la misma naturaleza una disminución del 0,5%. En cuanto al detalle por Comunidades, se observa que las previsiones de ingresos de capital tienen una evolución muy distinta: en algunas tienen un crecimiento espectacular (Islas Baleares, con un 73,7%) o muy importante (Canarias, con un 38,7%, y Asturias, con un 34,4%), mientras que en otras se prevén importantes disminuciones (Madrid, con un 12,6%; Comunidad Valenciana, con un 8,3% y Extremadura, con un 6,9%).

Por otro lado, los presupuestos autonómicos para el 2009 presentan en conjunto una previsión de déficit no financiero de 10.215 millones de euros, que financia un 32,2% de los gastos de capital. Esta previsión de déficit para el año 2009 supone un incremento muy importante con relación a las previsiones presupuestarias del ejercicio anterior, donde el déficit financiaba solamente un 1% de los gastos de capital.

A diferencia de las previsiones del año anterior, donde nueve Comunidades presentaban equilibrio presupuestario o incluso superávit, las previsiones de 2009 muestran la existencia de déficit en todas y cada una de las Comunidades.

Las previsiones presupuestarias del año 2009 presentan, por tanto, un cambio

---

El déficit no financiero se obtiene como resultado de añadir al ahorro corriente la diferencia entre los ingresos y los gastos de capital y muestra el importe de recursos necesario para financiar las inversiones que no pueden cubrirse ni con ahorro corriente ni con ingresos de capital.

En definitiva, la cuenta financiera muestra las fuentes de financiación de los gastos de capital: el ahorro corriente, los ingresos de capital y el déficit no financiero.

de tendencia respecto a los presupuestos de años anteriores, con una disminución en la recaudación prevista de los impuestos indirectos, lo que provoca una disminución importante del ahorro corriente. Además, a pesar del aumento de los ingresos corrientes y de la disminución de los gastos de capital, es necesario recurrir al déficit por unos importes notablemente superiores a los del ejercicio 2008.

No obstante, y como ya hemos venido indicando en Informes anteriores con respecto a las cifras comentadas es importante tener en consideración dos aspectos relevantes. En primer lugar que se trata de previsiones de los ingresos y gastos a realizar, lo que significa que no son los importes efectivamente liquidados. En segundo lugar, que el ámbito de consolidación de los datos del presente *Informe* (la Administración de cada Comunidad Autónoma, sus organismos autónomos y sus entidades gestoras de la Seguridad Social) no coincide con la definición de Administración Pública de las normas del Sistema Europeo de Cuentas (SEC-95), que es la que debe seguirse para valorar el cumplimiento de las leyes vigentes en materia de estabilidad presupuestaria.

Normativa presupuestaria y financiera aprobada durante el año 2009

Leyes de presupuestos para el 2010

Todas las Comunidades Autónomas, sin excepción, han aprobado sus leyes de presupuestos para el 2010.

En el capítulo dedicado a la fijación de las retribuciones del sector público, nuevamente se aprueba, ya sea directamente, ya sea en algunos casos (Aragón, Extremadura) por remisión a la ley de presupuestos generales del Estado, el incremento retributivo del conjunto de los trabajadores del sector público. Estas previsiones se acompañan, como en ejercicios precedentes, de la creación de determinados fondos complementarios de acción social en algunas Comunidades o de fondos adicionales de modernización y mejora de la función pública.

En relación con el apartado de normas y procedimientos de gestión presupuestaria, además de la regulación de materias como subvenciones, se siguen incluyendo disposiciones claramente organizativas o de procedimiento y regulaciones referentes a los distintos fondos de cooperación local, que incluyen normas de distribución y gestión de los mismos, así como determinadas regulaciones sobre gestión de las ayudas de los fondos europeos. Destaca, en particular, este año la presencia en algunas leyes de presupuestos (en Andalucía, en Canarias, en la Comunidad Valenciana o en Extremadura) de determinadas normas sobre contratación pública y, en particular, de normas para el desarrollo con cierto detalle de las previsiones generales de la legislación estatal de contratos del Sector Público sobre las encomiendas de gestión a entes del sector público autonómico respectivo.

Como en ejercicios anteriores, y en el apartado de normas sobre operaciones financieras, la ley andaluza ha vuelto a autorizar al Gobierno para incrementar el límite de endeudamiento fijado en la propia ley en el supuesto de que por el Gobierno del Estado se revisara el objetivo de estabilidad presupuestaria. En el mismo apartado, hay que destacar que, también como en leyes anteriores, la Comunidad de Madrid no incluye ninguna autorización de avales.

En el capítulo de normas tributarias, diversas Comunidades (Aragón, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia o Navarra) incluyen normas sobre tributación medioambiental, mientras que otras Comunidades (Canarias, Extremadura, Galicia o Islas Baleares) incorporan determinadas disposiciones en relación con otros tributos propios y también con diversos tributos cedidos. Todas ellas se examinarán en el apartado de este *Informe* dedicado a las leyes tributarias.

Para concluir el apartado de normas tributarias, y respecto de las tasas de cuantía fija, la mayoría de las Comunidades mantienen sin incremento los importes exigibles en el 2009 para el 2010, salvo Asturias y Castilla-La Mancha (con incrementos del 4 y del 2%, respectivamente) y Andalucía, Comunidad Valenciana, Extremadura y Madrid (con un incremento del 1%). Islas Baleares, por último vincula el incremento al del IPC.

Hay que destacar también que, como en ejercicios anteriores, Cantabria no incluye normas tributarias en su Ley de Presupuestos.

Del resto de contenidos de las leyes presupuestarias merecen atención las disposiciones sociales (sobre el ingreso mínimo de inserción, salario social básico y sobre actuaciones de solidaridad, cooperación al desarrollo y ayuda a países desfavorecidos) que aparecen en algunas de ellas. Asimismo, y en el ámbito laboral, las leyes cántabra y extremeña reiteran la prohibición de contratar empresas de trabajo temporal para resolver necesidades laborales de las respectivas Administraciones.

Por otra parte, y en la línea iniciada en las leyes de presupuestos para el año 2009, algunas leyes del año 2010 incluyen medidas de activación económica y de fomento ante la crisis económica. Destaca en este apartado, por ejemplo, la ley andaluza, en la que se crean cuatro fondos específicos: de apoyo al desarrollo empresarial, de impulso de las energías renovables y la eficiencia energética, de apoyo de actuaciones en materia de vivienda y un fondo de economía sostenible. Del mismo modo, en la ley del País Vasco aparecen determinadas medidas de fomento, canalizadas básicamente a través del Instituto Vasco de Finanzas, y medidas financieras en materia de vivienda y suelo. En la misma ley vasca de presupuestos, se crea, por otra parte, el Servicio Vasco de Empleo.

Por último, determinadas leyes incluyen modificaciones de mayor o menor calado en las leyes generales de hacienda autonómicas y algunas Comunidades (Andalucía, por ejemplo) incluyen en sus leyes de presupuestos previsiones de vigencia indefinida para algunas de sus disposiciones.

Leyes de crédito extraordinario y de suplemento de crédito

Durante el año 2009, se han aprobado dos leyes de crédito extraordinario: en Andalucía, para sufragar las subvenciones por los gastos electorales causados por las elecciones autonómicas del 9 de marzo de 2008, y en Castilla y León, para financiar la campaña general de respuesta de los servicios sanitarios frente a la pandemia de gripe.

Aragón, por su parte, ha aprobado una ley de suplemento de crédito destinado a ayudas complementarias a las otorgadas por el Estado para el fomento del sector del automóvil.

Por último, Cataluña ha aprobado una ley de concesión de crédito extraordinario con destino a diversos Departamentos del Gobierno y de suplemento de crédito para regularizar en el presupuesto los saldos de propuestas de gasto pendientes de imputación presupuestaria registradas por el Servicio Catalán de la Salud y el Instituto Catalán de la Salud. Del mismo modo, Castilla y León ha aprobado una ley, a la vez de crédito extraordinario y de suplemento de crédito, para financiar medidas de apoyo a trabajadores desempleados y para acelerar el pago de subvenciones a la inversión y a la investigación industrial ya concedidas a las empresas.

Otras leyes presupuestarias

En primer término, hay que aludir a algunas leyes de desarrollo de previsiones de índole presupuestaria o, en general, relativas a las cuentas públicas. Así, Navarra, mediante Ley foral, ha aprobado las Cuentas Generales de 2007.

Como modificaciones puntuales de la ley de presupuestos del ejercicio aparecen la Ley cántabra 1/2009, de 23 de febrero, de sobre pago anticipado de subvenciones, y la Ley catalana 8/2009, de 13 de mayo, en relación con la determinación del tipo de interés de demora.

Por último, hay que citar en este apartado la Ley gallega 3/2009, de 23 de junio, de modificación de la Ley de régimen financiero y presupuestario, en relación con el contenido subjetivo y objetivo de los presupuestos generales de la Comunidad, y el Decreto legislativo 1/2009, de 18 de junio, del Gobierno de Castilla y León, de aprobación del texto refundido de las normas vigentes sobre aportaciones económicas distintas a las subvenciones.

Leyes de acompañamiento y leyes específicas en materia de tributos

En el 2009 son siete las leyes que se pueden agrupar bajo la denominación de «leyes de acompañamiento». Se trata de las siguientes leyes:

– Ley asturiana 4/2009, de 29 de diciembre, de medidas administrativas y tributarias de acompañamiento a los presupuestos generales para 2010.

– Ley cántabra 6/2009, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y de contenido financiero.

– Ley castellano-leonesa 10/2009, de 17 de diciembre, de medidas financieras.

– Ley catalana 26/2009, de 23 de diciembre, de medidas fiscales, financieras y administrativas.

– Ley valenciana 12/2009, de 23 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat.

– Ley riojana 6/2009, de 15 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2010.

– Ley murciana 13/2009, de 23 de diciembre, de medidas en materia de tributos cedidos, tributos propios y medidas administrativas para el año 2010.

Igualmente, y como viene sucediendo en los últimos ejercicios, diversas Comunidades Autónomas han aprobado a finales del año 2009, con vigencia a partir del 2010, leyes estrictamente tributarias de carácter general en las que se han incluido normas sobre tributos cedidos y tributos propios. Nos referimos fundamentalmente a la Ley aragonesa 13/2009, de 30 de diciembre, de medidas tributarias de la Comunidad Autónoma de Aragón, y a la Ley balear 1/2009, de 25 de febrero, de medidas tributarias para impulsar la actividad económica en las Islas Baleares.

En el mismo ámbito, hay que tener en cuenta otras leyes específicas de contenido tributario aprobadas a lo largo del ejercicio 2009, como la Ley riojana 2/2009, de 23 de junio, de medidas urgentes de impulso a la actividad económica, que, de hecho, circunscribe su objeto al incremento de la deducción general prevista en el IRPF para la rehabilitación de vivienda habitual; la Ley madrileña 4/2009, de 20 de julio, de medidas fiscales contra la crisis económica, que incluye nuevas deducciones en el IRPF, una bonificación en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y una reducción en el recargo provincial del Impuesto sobre Actividades Económicas, o las Leyes gallegas 4/2009, de 20 de octubre, de medidas tributarias relativas al impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados para el fomento del acceso a la vivienda y a la sucesión empresarial, y 8/2009, de 22 de diciembre, por la que se regula el aprovechamiento eólico en Galicia y se crean el canon eólico y el Fondo de Compensación Ambiental.

La Comunidad Foral de Navarra, por su parte, ha cerrado el año 2009 con una ley general de modificación de diversos impuestos y otras medidas tributarias (Ley foral 17/2009, de 23 de diciembre), aunque durante el ejercicio ha aprobado también leyes con implicaciones tributarias: la Ley foral 7/2009, por la que se regula la asignación tributaria del 0,7% en el IRPF que los contribuyentes destinan a otros fines de interés social, o la Ley foral 11/2009, de 30 de octubre, de concesión de ayudas en forma de determinadas exenciones en impuestos locales a los afectados por catástrofes naturales durante el ejercicio 2009.

En el mismo sentido, las Comunidades de Canarias y de Andalucía han aprobado sendos textos refundidos de las disposiciones dictadas en materia de tributos cedidos (Decreto legislativo 1/2009, de 21 de abril y 1/2009, de 1 de septiembre, respectivamente).

El análisis del conjunto de normas tributarias incluidas tanto en las leyes de acompañamiento como en las leyes singularmente dedicadas a la regulación de los tributos obliga a una primera distinción, para separar las disposiciones relativas a los tributos cedidos de las relativas a los tributos propios.

Normas sobre tributos cedidos

El freno en la producción normativa autonómica en relación con los tributos cedidos, advertido ya en el *Informe* anterior, se ha visto confirmado en este ejercicio y se hace particularmente evidente en el caso del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y en el del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. Más allá de la incorporación de algunas nuevas deducciones, en el primer caso, y de la incorporación de nuevos tipos reducidos fundamentalmente para favorecer el acceso a la vivienda habitual de jóvenes y otros colectivos (en documentos notariales vinculados a la adquisición de viviendas de carácter habitual o en la constitución de préstamos hipotecarios para financiar dicha adquisición), en el segundo caso, apenas si hay otras normas a destacar.

En relación con el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, hay que indicar que Cataluña ha introducido en su Ley de medidas fiscales, financieras y administrativas la previsión de que la Agencia Tributaria de Cataluña pueda acordar el aplazamiento hasta dos años del pago de las liquidaciones practicadas por causa de muerte bajo determinadas condiciones y la misma ley ha encomendado al Gobierno que presente al Parlamento antes del 31 de enero de 2010 un proyecto de ley que regule dicho impuesto sobre sucesiones y donaciones, con el alcance que permite la normativa vigente en materia de cesión de tributos.

Por lo que a los tributos sobre el juego se refiere, y en la línea de ejercicios anteriores, la producción normativa ha descendido también notablemente y se reduce a algunas normas en relación con la tasa fiscal sobre juegos de suerte, envite o azar, con modificaciones de los tipos tributarios y de las cuotas fijas de dicha tasa y otras disposiciones.

Por último, hay que destacar, como es habitual, la aprobación de normas de gestión tributaria dictadas al amparo de la capacidad normativa que el sistema de financiación vigente otorga a las Comunidades Autónomas en este ámbito.

Un año más, la ley aragonesa de medidas tributarias publica como anexo a dicha ley un texto actualizado de las disposiciones dictadas por la Comunidad en materia de tributos cedidos, de tasas y de impuestos medioambientales.

Las normas sobre tributos cedidos incluidas en las diversas leyes autonómicas pueden seguirse esquemáticamente en el cuadro de las páginas siguientes.

Lógicamente, y para disponer de toda la normativa vigente, el cuadro de disposiciones normativas autonómicas sobre tributos cedidos ha de completarse con las normas incluidas en leyes presupuestarias, de acompañamiento o específicamente tributarias de los ejercicios anteriores que, por haber sido configuradas con vocación de permanencia y no haber sido modificadas después, conservan su vigencia.

NORMAS SOBRE TRIBUTOS CEDIDOS INCLUIDAS EN LEYES AUTONÓMICAS

COMUNIDADES	IRPF	SUCESIONES Y DONACIONES	TRANSMISIONES PATRIMONIALES Y AJD	TRIBUTOS SOBRE EL JUEGO	OTROS TRIBUTOS Y NORMAS DE GESTIÓN
ANDALUCÍA (Decreto legislativo 1/2009, de 1 de septiembre, Texto Refundido de Tributos Cedidos)					
ARAGÓN			**TP y AJD:** • Bonificación de la cuota tributaria en los arrendamientos de determinadas fincas urbanas, cesión de derechos sobre viviendas de protección oficial, modificación de créditos y préstamos hipotecarios.	• Modificaciones relativas al canje entre máquinas recreativas y pagos fraccionados (dos pagos) en los Tributos sobre el juego.	**Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones:** • Cuando la donación se efectúe como consecuencia de un proceso de separación o divorcio, no será necesaria su formalización en escritura pública. • En los contratos de seguros sobre la vida con aportaciones del titular a cónyuge o hijos será suficiente la presentación de la póliza o documento contractual. **ITP y AJD** • Eliminación de la obligación de formalizar y presentar la correspondiente autoliquidación.
ASTURIAS	**Deducciones:** • Por acogimiento no remunerado de mayores de 65 años • Por adquisición o adecuación de vivienda habitual para contribuyentes discapacitados y para contribuyentes con los que convivan sus				

	cónyuges, ascendientes o descendientes discapacitados. • Por arrendamiento e inversión en vivienda habitual. • Por autoempleo de las mujeres y los jóvenes emprendedores. • Por donación de fincas rústicas a favor del Principado de Asturias. • Por fomento del autoempleo. • Por adopción internacional de menores. • Por partos múltiples. • Para familias numerosas y monoparentales y por acogimiento familiar de menores.				
CANARIAS (Decreto legislativo 1/2009, de 21 de abril, Texto Refundido de tributos cedidos)	**Deducciones:** • Por contribuyentes desempleados.				
CANTABRIA	**Deducciones:** • Por cuidado de familiares.	• Modificación del coeficiente multiplicador que se aplica a la cuota íntegra y creación de las bonificaciones autonómicas.	• Modificación del tipo de gravamen y creación de una bonificación autonómica en caso de arrendamientos destinados a vivienda.	• Regulación de los tipos de gravamen tributarios y cuotas fijas de la tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar. • Regulación de nuevos tipos de gravamen de las tasas fiscales sobre Apuestas y Combinaciones Aleatorias y bonificación de la cuota en Rifas y Tómbolas.	**Impuesto sobre el Patrimonio** • Actualización del requisito relativo a la no obligatoriedad de presentación de la declaración.
CASTILLA Y LEÓN	**Deducciones:** Por inversión en instalaciones de recursos energéticos renovables y ahorro de agua.	**Reducciones:** • Modificación de la referencia al último período impositivo del Impuesto sobre la Renta del causante a efectos de la aplicación de las reducciones.	**Bonificaciones:** • En la modalidad de «Actos Jurídicos Documentados», en relación con determinadas operaciones de modificación de préstamos y créditos hipotecarios.	**Tasa Fiscal sobre el Juegos:** Modificación global de la regulación autonómica de la Tasa Fiscal sobre el Juego.	

COMUNIDADES	IRPF	SUCESIONES Y DONACIONES	TRANSMISIONES PATRIMONIALES Y AJD	TRIBUTOS SOBRE EL JUEGO	OTROS TRIBUTOS Y NORMAS DE GESTIÓN
CATALUÑA	**Deducciones:** • Por la adquisición de acciones o participaciones sociales de entidades nuevas o de reciente creación. • Por la inversión en acciones de entidades que cotizan en el segmento de empresas en expansión del Mercado Alternativo Bursátil.	• Se modifican las reducciones personales aplicables a la base imponible; la reducción para personas mayores; la reducción por la adquisición de vivienda habitual. • Se modifica la tarifa y los coeficientes multiplicadores y el régimen de las situaciones convencionales sobre ayuda mutua.		• Deflactación del impuesto que grava el juego del bingo y establecimiento de normas de devengo específicas para las máquinas recreativas.	**Normas para la aplicación de los tributos cedidos** • Ampliación a 2 años del aplazamiento para satisfacer el impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.
COMUNIDAD VALENCIANA	• Se modifica la escala autonómica de tipos de gravamen aplicable a la base liquidable general. **Deducciones:** Nueva deducción del 10% del importe de la cuota íntegra autonómica aplicable a los contribuyentes con dos o más descendientes, bajo ciertas condiciones.			• Se incluye el supuesto de suspensión temporal de la explotación de máquinas recreativas tipo B en las reglas de cálculo y gestión de la tasa fiscal que grava los juegos de suerte, envite o azar, en su modalidad de máquinas y aparatos automáticos.	**Impuesto Sobre el Patrimonio:** • Modificación de la Ley 13/1997, de 23 de diciembre por aplicación de lo dispuesto en la Ley 4/2008, de 23 de diciembre, por la que se suprime el gravamen del Impuesto sobre el Patrimonio. **ITP y AJD e Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones** • Se establecen los requisitos para la acreditación de la presentación de documentos y autoliquidaciones, así como del pago de deudas tributarias, que resulten procedentes.Modificación de la Ley 13/1997, de 23 de diciembre por aplicación de lo dispuesto en la Ley 4/2008, de 23 de diciembre, por la que se suprime el gravamen del Impuesto sobre el Patrimonio. **ITP y AJD e Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones** • Se establecen los requisitos para la acreditación de la

					presentación de documentos y autoliquidaciones, así como del pago de deudas tributarias, que resulten procedentes.
EXTREMADURA			• Tipo de gravamen reducido en la modalidad de Actos Jurídicos Documentados para adquisición y financiación de viviendas medias.	**Tasa fiscal sobre el juego:** • Modificación en relación con supuestos de explotación de máquinas o aparatos automáticos aptos para la realización de juegos.	
GALICIA		**Reducciones** • Se modifica la reducción por la adquisición de explotaciones agrarias y elementos afectos.	**ITP:** • Se reduce el tipo de gravamen para las familias numerosas y los menores de treinta y seis años, en la adquisición de vivienda habitual.	Modificacion de los tipos de gravamen y las cuotas fijas de la tasa sobre juegos de suerte, envite o azar.	**ITP y AJD e Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones:** • Modificación del procedimiento para la valoración previa de bienes inmuebles.
ISLAS BALEARES	**Deducciones:** • Por inversión en vivienda habitual. • Por adopción de hijos. • Por gastos de adquisición de libros de texto. • Para el fomento del autoempleo. • Para contribuyentes residentes de edad igual o superior a 65 años.	**Reducciones:** • Por adquisición de bienes .y derechos afectos a actividades económicas. • Por adquisición de participaciones sociales en entidades. • Por donaciones dinerarias para adquirir empresa individual o negocio profesional.	• Tipos reducidos a concesiones administrativas y a transmisión de inmuebles en transmisiones de patrimonio empresarial. • Tipo de gravamen del 0% aplicable a la transmisión onerosa por actos inter vivos de ciclomotores, como también de motocicletas, turismos y vehículos todo terreno con una antigüedad igual o superior a diez años.	• Modificación de la Ley 6/2007, de 27 de diciembre, de medidas tributarias y económico administrativas, en materia de tributación del Juego.	
LA RIOJA	**Deducciones:** • Incremento de la deducción general para la rehabilitación de vivienda habitual para jóvenes y resto de contribuyentes.		**AJD:** • Deducción del 20% de la cuota de Actos Jurídicos Documentados por la adquisición de vivienda habitual. • Deducción del 100% en las escrituras que documenten	• Se aplica el tipo reducido en los casinos de juego que no reduzcan el número de trabajadores.	**ITP y AJD e Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones** • Régimen de suspensión sin garantías en los procedimientos de tasación pericial contradictoria.

COMUNIDADES	IRPF	SUCESIONES Y DONACIONES	TRANSMISIONES PATRIMONIALES Y AJD	TRIBUTOS SOBRE EL JUEGO	OTROS TRIBUTOS Y NORMAS DE GESTIÓN
			las mejoras de determinados productos financieros. • Se establece un tipo reducido para las escrituras que documenten las constituciones de garantías a favor de sociedades de garantía recíproca cuyo domicilio fiscal se encuentre en la Comunidad Autónoma de La Rioja.		
MADRID	**Deducciones:** • Por adquisición de vivienda habitual de nueva construcción. • Por inversión en vivienda habitual.		• Bonificación del 100% de la cuota en la formalización de escrituras que documenten determinadas modificaciones en las condiciones de préstamos y créditos con garantía hipotecaria		
MURCIA	**Deducciones:** • Por inversión en vivienda habitual por jovenes. • Por gastos de guardería para hijos menores de tres años . • Por familia numerosa.	**Reducciones:** • En donaciones, por transmisiones de solar para construcción de vivienda habitual. • Para donaciones de explotaciones agrarias.	TP y AJD • Tipo de gravamen, en la modalidad de transmisiones onerosas, en adquisiciones de inmuebles por jóvenes. • Modificaciones relativas al tipo de gravamen en adquisición de inmuebles por familias numerosas y por discapacitados.	**Tributos sobre el juego** • Se modifican los tipos tributarios y cuotas fijas, el devengo y la gestión y recaudación.	

Normas sobre tributos propios

En materia de tributos propios, hay que referirse, en primer lugar, al apartado de la tributación medioambiental en el que, en relación con el canon del agua, Cataluña ha fijado los valores de base por volumen para usos domésticos e industriales y para usos de la ganadería y el tipo de la tarifa de utilización del agua. El resto de Comunidades Autónomas se ha limitado a la fijación o modificación de las tarifas del canon de saneamiento: así lo han hecho Aragón, Asturias, Cantabria, Comunidad Valenciana, Galicia, La Rioja o Navarra. Castilla-La Mancha, en su Ley de Presupuestos, ha fijado el tipo de gravamen del canon de aducción y el tipo del canon de depuración en la prestación del servicio de abastecimiento de agua en alta a diversos municipios. Por último, Extremadura ha modificado las cuotas tributarias de su impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente y Aragón ha modificado la regulación del impuesto sobre el daño medioambiental causado por la instalación de transportes por cable.

En relación con otros impuestos medioambientales, Cantabria ha creado un nuevo impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos de la Comunidad y Galicia ha creado un canon eólico, cuyo hecho imponible es la generación de afecciones e impactos visuales y ambientales adversos sobre el medio natural y sobre el territorio, como consecuencia de la instalación de parques eólicos de aerogeneradores afectos a la producción de energía eléctrica.

Respecto de otros tributos, Asturias ha introducido modificaciones en el régimen jurídico de la contribución especial sobre servicios de prevención y extinción de incendios y de salvamentos y Cataluña, por su parte, ha procedido también a la concreción de determinados conceptos configuradores de la contribución para la financiación de los servicios de prevención y extinción de incendios y de salvamentos, así como a la modificación de determinados elementos del régimen jurídico del gravamen de protección civil, cuya cuota sigue fijada en la ley de presupuestos.

Extremadura concreta nuevamente las inversiones que se estiman de interés para el impuesto sobre los depósitos de las entidades de crédito e incorpora una bonificación del 100% en el impuesto sobre el suelo sin edificar y edificaciones ruinosas para todos los sujetos pasivos y con efectos exclusivos para las declaraciones correspondientes al ejercicio de 2009.

La Rioja, por último, incluye en su ley de presupuestos, como en ejercicios anteriores, el recargo de las cuotas mínimas del Impuesto sobre Actividades Económicas (que vuelve a ser del 12%, como en ejercicios anteriores).

En lo que a tasas se refiere, hay que destacar también las disposiciones que incluyen la mayoría de leyes. Se trata, en unos casos, de disposiciones de modificación de tasas preexistentes (prácticamente todas las Comunidades proceden a modificaciones de mayor o menor alcance), pero también de creación de nuevas tasas (Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valen ciana, La Rioja) e incluso de supresión (Cantabria, Comunidad Valenciana).

Pueden seguirse las normas sobre tributos propios en el cuadro de la página siguiente.

NORMAS SOBRE TRIBUTOS PROPIOS INCLUIDAS EN LEYES AUTONÓMICAS

COMUNIDADES	TRIBUTACIÓN MEDIOAMBIENTAL	OTROS TRIBUTOS	TASAS
ARAGÓN	Canon de saneamiento: Fijación de la tarifa. Impuesto sobre el daño medioambiental causado por la instalación de transportes por cable: Modificación.		Creación y modificación
ASTURIAS	Modificación de diversos preceptos de la Ley del Principado de Asturias 1/1994, de 21 de febrero, sobre Abastecimiento y Saneamiento de Aguas, procediéndose además a una actualización de los tipos de gravamen del canon de saneamiento.	Modificación del régimen jurídico de la contribución especial sobre servicios de prevención y extinción de incendios y de salvamentos.	Creación y modificación
CANARIAS			Modificación
CANTABRIA	Creación de un nuevo Impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos de la Comunidad Autónoma de Cantabria. Canon de saneamiento y depuración de aguas residuales: Modificación.		Creación, modificación y supresión
CASTILLA Y LEÓN			Creación y modificación
CASTILLA-LA MANCHA	Canon de aducción y canon de depuración en la prestación del servicio de abastecimiento de agua en alta: fijación de tipo de gravamen.		
CATALUÑA	Canon del agua: Fijación de los valores de base para usos domésticos e industriales y pasa usos de la ganadería y fijación del tipo de tarifas de utilización del agua.	Contribución especial para el establecimiento, mejora y ampliación de los servicios de prevención y extinción de incendios y de salvamentos: Concreción de determinados conceptos del hecho imponible. Gravamen de protección civil: Modificación de determinados elementos configuradores del gravamen.	Creación y modificación
COMUNIDAD VALENCIANA	Se modifican las tarifas del canon de saneamiento para usos domésticos e industriales.		Modificación, creación y supresión

EXTREMADURA	Impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente: Modificación de la cuota tributaria.	Impuesto sobre los depósitos de las entidades de crédito: Concreción de las inversiones de interés para la Comunidad. Impuesto sobre el suelo sin edificar y edificaciones ruinosas: Bonificación.	Modificación
GALICIA	Creación del canon eólico aplicable al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Galicia. Canon de saneamiento: Se mantienen las modificaciones Realizadas por la Ley 16/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el año 2009.		Modificación
ISLAS BALEARES			Modificación
LA RIOJA	Canon de saneamiento: Actualización de la cuantía.		Creación y modificación
MADRID			Modificación
MURCIA			Modificación
NAVARRA	Canon de saneamiento: Se establecen las tarifas.		Modificación

Contenidos no tributarios incluidos en leyes de acompañamiento

En relación con otros contenidos, hay que señalar que, con menor o mayor extensión según los casos, algunas de las leyes de acompañamiento contienen normas de adecuación de la normativa y de los procedimientos en relación a diferentes materias. Así, algunas leyes introducen modificaciones de diverso alcance en la regulación de las leyes de hacienda respectivas. Aparecen también disposiciones en materia de subvenciones, de función pública, o respecto de la ordenación del sector público empresarial.

Otras leyes de naturaleza o repercusión financiera

Durante 2009 se ha modificado en dos ocasiones la ley general de patrimonio de Navarra para ajustar la definición de las sociedades públicas a la regulación y al tratamiento en el derecho y la jurisprudencia comunitarias, e igualmente en Navarra se ha modificado dos veces la ley foral de contratos públicos, para introducir la consideración de cláusulas sociales en la contratación pública.

En el ámbito institucional destaca la modificación de la Ley reguladora de la Cámara de Cuentas de Aragón (mediante Ley 11/2009, de 30 de diciembre), que supone la configuración de esta institución de control como órgano colegiado, frente al carácter unipersonal anterior.

La expansión del sector público autonómico parece haber entrado en un cierto paréntesis este año. Con independencia de las entidades creadas a través de las leyes de presupuestos (el Servicio Vasco de Empleo, por ejemplo) o que dicha ley autoriza a crear (la de Islas Baleares faculta para la creación de una entidad de derecho público en el ámbito forestal y para crear un ente instrumental para la gestión patrimonial de la Comunidad Autónoma) lo más reseñable es la creación del Instituto de Estadística de Extremadura y, sobre todo, de la Corporación Pública Empresarial de Navarra.

En otras esferas de la acción administrativa, hay que destacar la ley madrileña de modificación de la ley de cajas de ahorro de la Comunidad y el Decreto-ley andaluz de modificación también de diversos preceptos de la ley de cajas de ahorro. En el primer caso, se trata fundamentalmente, de la regulación de la distribución territorial de los consejeros generales por los sectores de Corporaciones municipales e impositores. En el segundo caso, la norma establece mecanismos para remover obstáculos o dificultades que pudieran presentarse en los procesos de integración entre cajas de ahorro andaluzas, así como para contemplar la posibilidad de fusiones de cajas de ahorro andaluzas con cajas de otra Comunidad.

Un capítulo específico de la producción legislativa del ejercicio lo constituye el dedicado a la modificación de un amplio número de leyes para adaptarlas a la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior. Castilla-La Mancha y Murcia han aprobado leyes generales en ese sentido (Andalucía y Castilla y León han aprobado sendos Decretos-leyes en la misma línea). Por su parte, Canarias, Islas Baleares y Madrid (Cataluña, mediante Decreto-ley) han aprobado disposiciones de modificación específica de sus respectivas leyes de comercio. Más allá de las serias dudas que esta proliferación de normas con espíritu

de simplificación de trámites y requisitos administrativos pueda suscitar, lo cierto es que su aprobación «in extremis» a final de año y, en los casos citados, mediante la utilización de la figura del Decreto-ley no parece la técnica más recomendable para abordar un proceso de transposición de notable relevancia.

Por último, hay que hacer referencia al conjunto de leyes autonómicas que introducen medidas para paliar los efectos de la crisis económica. Se trata en algunos casos de leyes de fomento y promoción del empleo y, en particular, del empleo local (Ley andaluza 3/2009, de 28 de mayo, que aprueba el Programa de Transición al Empleo de la Junta de Andalucía; Ley extremeña 2/2009, de 2 de marzo, de puesta en marcha de un Plan extraordinario de apoyo al empleo local, o Decreto-ley 2/2009, de 12 de mayo, del Gobierno de Aragón, de medidas urgentes de promoción del empleo). En otros casos, son leyes específicas de actuación sobre determinados ámbitos (Leyes de Islas Baleares 2/2009, de 19 de marzo, de rehabilitación y mejora de barrios de los municipios, y 6/2009, de 17 de noviembre, de medidas ambientales para impulsar las inversiones y la actividad económica en las Islas, o Ley canaria 2/2009, de 3 de abril, de modificación de la ley de presupuestos del ejercicio para reforzar y ampliar el programa de apoyo a la pequeña y mediana empresa). Con un carácter más general, aparecen la Ley vasca 1/2009, de 8 de octubre, de medidas presupuestarias urgentes, y la Ley foral Navarra 15/2009, de 9 de diciembre, que introduce toda una serie de medidas de simplificación administrativa para la puesta en marcha de actividades empresariales o profesionales.

Normas reglamentarias

Como es habitual, la producción reglamentaria de las Comunidades Autónomas en materia económica y financiera en el año 2009 incluye un amplio repertorio de disposiciones reguladoras de medidas de fomento y, en menor número, normas de desarrollo o complemento de las leyes generales de hacienda o de presupuesto del ejercicio o de leyes sectoriales específicas y reglamentos de carácter tributario.

En el primer ámbito, hay que citar las normas que afectan al fomento de las actividades y sectores tradicionales de actuación autonómica, pero muy especialmente en el año 2009, de la vivienda. En este sector destacan los planes autonómicos de vivienda y suelo de Canarias, Extremadura y Comunidad Valenciana para el período 2009-2012, así como el reglamento de viviendas de protección pública de la Comunidad Valenciana.

Respecto de los reglamentos de desarrollo presupuestario o de leyes sectoriales específicas cabe mencionar desde decretos singulares de autorización para la emisión de deuda pública (en Andalucía, en la Comunidad Valenciana, en el País Vasco) hasta disposiciones de regulación de fondos de apoyo a las PYME (Andalucía). También hay que citar en el ámbito de la Hacienda Pública, los reglamentos del Gobierno de Canarias que regulan el régimen general en materia de subvenciones y la organización y funcionamiento de la Intervención General de dicha Comunidad o el conjunto de decretos del Gobierno valenciano sobre juego (casinos de juego, salones recreativos y salones de juego y máquinas recreativas y de azar).

Finalmente, merecen atención algunas disposiciones reglamentarias del ámbito tributario, como el decreto de modificación del reglamento del impuesto especial de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre combustibles derivados del petróleo o la regulación del régimen de deducciones de la tasa por actividades de control e inspección sanitaria en Andalucía.

La liquidación de los presupuestos de las Comunidades Autónomas para 2007

Como en anteriores ediciones, se presenta un análisis de las liquidaciones de los presupuestos de las Comunidades Autónomas, destacando los rasgos y características más importantes de los ingresos y gastos efectuados por las Administraciones autonómicas.

Para el año 2007 los presupuestos de las Comunidades Autónomas ascendieron, en términos consolidados, a un importe de 154.622 millones de euros. Esta cifra incluye el total de ingresos y gastos de la Administración general de la Comunidad Autónoma, sus organismos autónomos y las entidades gestoras de la Seguridad Social. Por otro lado, a efectos de homogeneización comparativa entre Comunidades, y al igual que en anteriores *Informes*, no se incluyen los recursos que reciben las Comunidades Autónomas en concepto de participación de las Corporaciones locales en los ingresos del Estado y que, posteriormente, a través del presupuesto de gastos, transfieren a los ayuntamientos y diputaciones de su territorio, ni tampoco las ayudas a los agricultores en el marco de la Política Agrícola Comunitaria, ya que igual que en el caso anterior, las Comunidades actúan meramente como intermediarias.

La ejecución de los presupuestos del año 2007 ha dado como resultado unos derechos liquidados de 156.731 millones de euros y unas obligaciones reconocidas de 154.302 millones de euros. Estos importes representan un crecimiento respecto del ejercicio anterior del 7,6% y de 8,2%, respectivamente. En el cuadro 1 se muestra el resultado de las liquidaciones de los presupuestos de ingresos y gastos de cada Comunidad para el ejercicio de 2007 comparándose con las previsiones iniciales.

En términos por habitante, la hacienda autonómica representa para el año 2007 una media de 3.400 euros en el conjunto de Comunidades de régimen común y sobre los 4.800 euros en las Comunidades de régimen foral. Dentro de las Comunidades de régimen común, los ingresos se sitúan entre los 4.500 euros per capita en la Comunidad de Extremadura y los 2.774 de la Comunidad Valenciana, siendo estas mismas Comunidades las que en los ejercicios anteriores se han situado en las posiciones máxima y mínima, respectivamente.

Liquidación de los ingresos

El cuadro 2 muestra los ingresos liquidados por parte de las Comunidades en el ejercicio 2007, desglosándose en los grupos siguientes: ingresos tributarios, transferencias corrientes y de capital, ingresos financieros y otros ingresos. La estructura de ingresos viene determinada, como es sabido, por la pertenencia de

la Comunidad al sistema foral de financiación o al común. Dentro de las Comunidades de régimen común, los principales recursos autonómicos son los ingresos tributarios y las transferencias corrientes, variando considerablemente el peso de uno y otro tipo de recursos entre las Comunidades en función, básicamente, del nivel de renta por habitante.

Las Comunidades de régimen foral se financian principalmente a través de los tributos concertados que recaudan sus Diputaciones. No obstante, el reflejo presupuestario del sistema foral es distinto en las dos Comunidades, ya que Navarra, como Comunidad uniprovincial, recauda ella misma los tributos concertados, mientras que en el País Vasco son las tres diputaciones forales las que recaudan los tributos concertados y la Comunidad Autónoma se financia, básicamente, a través de las transferencias procedentes de dichas diputaciones. En el año 2007 las transferencias corrientes representaron un 97% de los ingresos en el País Vasco. En cambio, en Navarra, los ingresos tributarios fueron los que representaron un 94,9%.

En el conjunto de las Comunidades Autónomas de régimen común los ingresos tributarios aportan, en el año 2007, un 58,4% de los ingresos totales, aunque entre las distintas Comunidades el peso relativo que tienen estos ingresos en el total de recursos depende, fundamentalmente, del nivel de renta de la Comunidad. A mayor renta per cápita mayor es el grado de ingresos tributarios y menor el peso de las transferencias corrientes y viceversa, debido al funcionamiento intrínseco del modelo actual de financiación, en el cual la Administración central (a través del fondo de suficiencia) transfiere una mayor proporción de recursos a las Comunidades Autónomas con menores ingresos tributarios. Así, mientras que para el año 2007 Extremadura se financia en un 60,7% a través de transferencias corrientes, en Madrid un 89,1% de los ingresos son tributarios,

El conjunto de ingresos tributarios presenta en el grupo de Comunidades de régimen común un aumento del 5,8%, tasa inferior al crecimiento global de los ingresos de estas Comunidades. En efecto, este tipo de recursos empieza a mostrar síntomas de desaceleración, ya que en las Comunidades más dinámicas se observa un crecimiento relativamente inferior. El efecto de la crisis económica, iniciada en el mercado inmobiliario, tiene una repercusión directa sobre los tributos de las Comunidades, muy vinculados a este sector. Las transferencias corrientes, por su parte, tienen un aumento del 8,4%, un punto por encima del conjunto de recursos de las Comunidades de régimen común.

Con respecto a las transferencias de capital, que aportan en conjunto un 4,6% de los recursos, su mayor o menor importancia en el total de recursos depende, principalmente, de si se trata de Comunidades beneficiarias o no de los fondos de desarrollo destinados a las regiones con niveles de renta inferiores: el Fondo de Compensación Interterritorial y los Fondos Europeos. Para el ejercicio 2007, mientras que las transferencias de capital suponen un 8,4% de los ingresos en Asturias, un 8% en Galicia y un 7,6% en Extremadura, significan, en cambio, un 1,4% en la Islas Baleares, un 1,2% en Madrid, un 2,6% en la Comunidad Valenciana y un 3,4% en Cataluña.

Los ingresos financieros tienen una importancia relativa del 3,8% en el total. Este porcentaje es 8 décimas superior al peso que tenían estos ingresos en el ejer-

cicio 2006. Entre las Comunidades, este peso oscila entre el 0,1% del País Vasco y el 10,6% de Cataluña. En todo caso, este tipo de recursos es el que presenta un mayor crecimiento (del 34,3%) con respecto al año anterior, aunque con tasas muy distintas entre las Comunidades.

Liquidación de los gastos

En lo que se refiere a los gastos autonómicos, en el cuadro 3 figura la liquidación para el año 2007. Las cifras se presentan separando los siguientes grupos: gastos de funcionamiento (que incluyen los gastos de personal y la compra de bienes y servicios), transferencias corrientes, gastos de capital, carga financiera y otros gastos.

Para el año 2007 el conjunto de los gastos de funcionamiento y de las transferencias corrientes representaron un 77,1% de los gastos autonómicos. En la comparación de los gastos de funcionamiento entre Comunidades, hay que tener en cuenta que en algunas de ellas el sistema sanitario se articula fuera del ámbito de consolidación presupuestaria considerado (Administración general, organismos autónomos y entidades gestoras de la Seguridad Social). En estas Comunidades el peso de las transferencias corrientes hacia los demás entes es más elevado, mientras que los gastos de funcionamiento que figuran dentro del ámbito de consolidación son menores. En el caso de Navarra también hay que tener en cuenta que el volumen de transferencias corrientes engloba la aportación autonómica al Estado y la financiación municipal, al ser una Comunidad foral y uniprovincial.

Los gastos de funcionamiento representan un 48,1% y las transferencias corrientes un 29% y presentan un aumento del 9,2% y del 8,5%, respectivamente. En términos per cápita, los gastos de funcionamiento se elevan a 1.614 euros/hab. en las Comunidades de régimen común, observándose diferencias entre los importes de Murcia (798 euros/hab.) y Extremadura (2.065 euros/hab.). En el caso de Murcia debe tenerse en cuenta que, tal como se ha indicado anteriormente, la provisión de los servicios sanitarios se realiza fuera del ámbito de consolidación del presupuesto, consignándose estos gastos en el capítulo de transferencias corrientes, que es para esta Comunidad Autónoma de 1.617 euros/hab., frente a la media de las Comunidades de régimen común, que es de 955 euros/hab. Es relevante el caso de Extremadura, en la que tanto los gastos de funcionamiento como las transferencias corrientes presentan unos importes per cápita superiores a la media, en consonancia con sus gastos también superiores a la media.

Los gastos de capital representan en conjunto un 16,9% del total y un crecimiento del 2,1% respecto al año anterior, tasa muy inferior a la del conjunto de los gastos. Las diferencias entre Comunidades Autónomas se deben, en parte, a la disponibilidad de recursos para poder hacer frente a este tipo de gastos. Así, las Comunidades beneficiarias de fondos de desarrollo (el Fondo de Compensación Interterritorial y los Fondos Europeos), que aportan recursos para financiar específicamente proyectos de inversión, en general, presentan también un peso de los gastos de capital relativamente más elevado. En términos per cápita destacan los importes ejecutados por Castilla y León, Cantabria, Galicia, La Rioja, Asturias y Extremadura.

Finalmente, la carga financiera de la deuda tiene un peso del 4% de los gastos, siendo este porcentaje del 4,1% para las Comunidades de régimen común y del 2,4% para las de régimen foral.

Cuenta financiera

De la liquidación de los presupuestos puede deducirse la cuenta financiera (cuadro 4), que recoge el resultado de estas liquidaciones, mostrando el ahorro corriente, las operaciones de capital y el déficit o superávit no financiero. La diferencia entre los ingresos y los gastos corrientes es el ahorro corriente y muestra los ingresos corrientes utilizados para financiar los gastos de capital, los cuáles a su vez también se financian con los ingresos de capital y generan un déficit o superávit no financiero. En el año 2007 en el conjunto de Comunidades Autónomas los gastos de capital se financiaron en un 86,9% con el ahorro y en un 26,9% con los ingresos de capital.

El resultado final, en conjunto, fue un superávit no financiero del 13,8% de los gastos de capital.

Las Comunidades de régimen foral presentan una mayor capacidad de ahorro, ya que la totalidad de los gastos de capital se ha financiado con estos recursos, que han aumentado un 7,2%.

En las Comunidades de régimen común, el ahorro ha disminuido un 1,8% respecto al año anterior, y los gastos de capital han aumentado solamente un 1,1%, observándose algunas Comunidades con tasas negativas de crecimiento de este tipo de gasto.

El resultado de la liquidación del año 2007 es de 3.597 millones de euros de superávit no financiero; superávit que supone una disminución del 19,2% con respecto al del ejercicio anterior. La tasa para las Comunidades de régimen común es del -24% y para las de régimen foral del -3,7%. No obstante, respecto de estos resultados es importante tener en consideración, como siempre, que el ámbito de consolidación presupuestaria del presente *Informe* no coincide con la definición de Administración pública que se establece en el marco legal de referencia a los efectos de cálculo del déficit no financiero autonómico (constituido por la Ley general de estabilidad presupuestaria y su Ley Orgánica complementaria, así como por las normas del Sistema Europeo de Cuentas).

ANEXO I

MAGNITUDES PRESUPUESTARIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PARA EL AÑO 2009

Criterios para el análisis de los presupuestos

Aunque en anteriores *Informes* se habían tenido en cuenta las diferencias competenciales e institucionales entre las Comunidades Autónomas, el análisis de sus presupuestos debe realizarse en la actualidad teniendo en cuenta fundamentalmente los diversos sistemas de financiación autonómica existentes.

En efecto, en lo que a las diferencias competenciales se refiere, desde la presentación de los presupuestos para el 2003 (que reflejaban ya plenamente los traspasos en materia de sanidad de la Seguridad Social a las Comunidades Autónomas) la distinción ya no es necesaria, puesto que los sucesivos acuerdos de traspasos de servicios del Estado a las Comunidades Autónomas han conducido a la práctica homogeneidad competencial que se da en la actualidad. Por otro lado, y en lo relativo a las diferencias institucionales, la distinción entre el carácter uniprovincial o pluriprovincial ya no es relevante tampoco a la hora de analizar los presupuestos. Obviamente, siempre existen características geográficas, demográficas, sociales, económicas y políticas diferenciales de cada Comunidad que también influyen en la configuración de su presupuesto, pero que no alteran la homogeneidad a efectos de comparación presupuestaria.

Como se ha dicho, por tanto, el análisis de los presupuestos debe hacerse distinguiendo, según el sistema de financiación, entre Comunidades Autónomas de régimen común y Comunidades de régimen foral. La distinción es importante debido a que comporta diferencias sustanciales tanto en la estructura de los presupuestos de ingresos, como en el volumen de recursos disponibles.

Con respecto a las Comunidades Autónomas de régimen común, su marco normativo de financiación lo constituye la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), objeto de sucesivas reformas. Más concretamente, el modelo de financiación vigente desde el año 2002 quedó establecido en la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, que regulaba las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía.

En este punto hay que destacar, sin embargo, que a finales del año 2009 se han aprobado las leyes del nuevo sistema de financiación: la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, de reforma de la LOFCA, y la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican diversas normas tributarias. A pesar de que el modelo de financiación derivado

de estas leyes es aplicable a partir del mismo año 2009, los importes analizados en este *Informe* no incorporan los recursos de este nuevo modelo, puesto que las previsiones presupuestarias correspondientes se realizaron en base al modelo de financiación vigente en el momento de su elaboración.

De hecho, no será hasta el ejercicio 2011 cuando las previsiones presupuestarias de las Comunidades Autónomas contemplen el modelo de financiación aprobado en el año 2009.

En lo que a las Comunidades forales se refiere sí que hay que diferenciar entre Navarra, que ha absorbido su Diputación Provincial, y el País Vasco, donde continúan existiendo las tres Diputaciones Forales. Esta distinción es importante ya que son las Diputaciones Forales las que recaudan los tributos concertados con el Estado y las que consecuentemente le pagan el cupo o aportación.

Por ello, la Comunidad Foral de Navarra recauda directamente los tributos y paga la aportación al Estado, mientras que en la Comunidad Autónoma del País Vasco estas funciones las realizan las tres Diputaciones Forales y no la propia Comunidad. Esta dinámica diferencial tiene la consiguiente traducción presupuestaria.

Sobre la base de todas estas distinciones se establece la siguiente clasificación de Comunidades Autónomas:

COMUNIDADES DE RÉGIMEN COMÚN DE FINANCIACIÓN

Andalucía
Aragón
Asturias
Canarias
Cantabria
Castilla y León
Castilla-La Mancha
Cataluña
Comunidad Valenciana
Extremadura
Galicia
Islas Baleares
Madrid
Murcia
La Rioja

COMUNIDADES DE RÉGIMEN FORAL DE FINANCIACIÓN

Navarra (uniprovincial)
País Vasco (pluriprovincial)

Además, para la interpretación de las magnitudes presupuestarias que constan en los cuadros que se muestran a continuación se realizan las siguientes precisiones:

1. Se refieren a las cifras aprobadas por los respectivos Parlamentos autonómicos sobre los gastos que se pueden y deben realizar y sobre los ingresos que se prevén liquidar.
2. Las cifras se presentan en términos consolidados e incluyen, por tanto, la Administración de la Comunidad Autónoma y sus organismos autónomos. También, y para las Comunidades donde existen, se incluyen las en-

tidades gestoras de la Seguridad Social. Este ámbito difiere del considerado en las normas SEC-95 que definen el sector «Administraciones Públicas».

3. Para conseguir una homogeneización de las cifras, se excluyen las transferencias a las Corporaciones Locales procedentes de su participación en los ingresos del Estado, ya que sólo algunas Comunidades las incluyen en sus presupuestos. Tampoco se incluyen los fondos de la Política Agraria Común, puesto que igual que en el caso anterior, la Comunidad Autónoma sólo actúa como intermediaria.
4. Las cifras que se presentan para el año 2009 no presentan ningún tipo de particularidad a destacar que pueda comportar problemas de homogeneidad en las comparaciones entre los presupuestos de este ejercicio y los correspondientes al ejercicio 2008.

CUADRO 1

PRESUPUESTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PARA EL AÑO 2009
IMPORTES GLOBALES CONSOLIDADOS

	Miles euros
Presupuestos totales	181.552.596
Intermediación CCAA	
Gestión financiera local	6.717.686
Fondos FEOGA	4.648.135
Presupuestos totales sin intermediación CCAA	170.186.775
% s/PIB	16,2%
Total euros/habitante	3.741

CUADRO 2

PRESUPUESTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PARA EL AÑO 2008

	miles euros	euros/hab	% s/PIB	% 08/07
Andalucía	29.885.247	3.599	20,1%	6,1
Aragón	5.370.111	3.991	15,8%	5,3
Asturias	4.459.779	4.109	18,8%	14,3
Comunidad Valenciana	14.635.687	2.873	13,9%	3,5
Canarias	7.667.439	3.644	17,7%	2,3
Cantabria	2.495.029	4.234	17,8%	3,6
Castilla y León	9.659.698	3.768	16,6%	2,0
Castilla-La Mancha	7.969.085	3.829	21,9%	7,9
Cataluña	27.269.568	3.648	13,4%	5,5
Extremadura	5.208.172	4.724	28,9%	4,8
Galicia	10.907.981	3.901	19,4%	2,2
Islas Baleares	3.564.991	3.254	13,0%	7,1
Madrid	19.984.596	3.129	10,3%	5,3
Murcia	5.025.235	3.474	18,0%	8,8
La Rioja	1.328.681	4.130	16,5%	2,1
TOTAL CCAA RÉGIMEN COMÚN	155.431.300	3.641	15,6%	5,2
Navarra	4.300.962	6.821	23,2%	0,3
País Vasco	10.454.514	4.813	15,3%	5,4
TOTAL CCAA RÉGIMEN FORAL	14.755.476	5.265	17,0%	3,9
TOTAL	170.186.775	3.741	15,7%	5,1

CUADRO 3

ESTRUCTURA ECONÓMICA DE LOS INGRESOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN PARA EL AÑO 2009

	miles euros	%	euros/hab	% s/PIB
1. Impuestos Directos	34.367.096	22,1%	805	3,4%
2. Impuestos Indirectos	43.058.839	27,7%	1.009	4,3%
3. Tasas, Precios Públicos y Otros Ingr.	4.651.253	3,0%	109	0,5%
4. Transferencias Corrientes	48.364.277	31,1%	1.133	4,8%
5. Ingresos Patrimoniales	486.368	0,3%	11	0,0%
Operaciones Corrientes	130.927.833	84,2%	3.067	13,1%
6. Enajenación de Inversiones Reales	614.738	0,4%	14	0,1%
7. Transferencias de Capital	8.017.761	5,2%	188	0,8%
Operaciones de Capital	8.632.499	5,6%	202	0,9%
Operaciones no financieras	139.560.332	89,8%	3.269	14,0%
8. Activos Financieros	1.001.224	0,6%	23	0,1%
9. Pasivos Financieros	14.869.744	9,6%	348	1,5%
Operaciones financieras	15.870.968	10,2%	372	1,6%
TOTAL INGRESOS	155.431.300	100,0%	3.641	15,6%

Cuadro 4

Ingresos por capítulos de las Comunidades Autónomas de régimen común. Datos consolidados

miles euros

miles euros	Andalucía	Aragón	Asturias	Comunidad Valenciana	Canarias	Cantabria	Castilla y León	Castilla-La Mancha	Cataluña	Extrema.	Galicia	Islas Baleares	Madrid	Murcia	La Rioja	Total r.c.
1. Impuestos Directos	4.732.450	1.185.892	750.923	3.079.617	1.138.227	452.837	1.589.694	895.000	8.392.435	544.130	1.515.943	537.748	8.326.340	944.342	281.517	34.367.096
2. Impuestos Indirectos	7.214.813	1.368.549	1.026.818	5.185.668	1.138.243	717.830	2.401.745	2.389.475	8.261.034	822.798	2.399.496	1.792.154	6.606.740	1.392.746	340.730	43.058.839
3. Tasas, Precios Públicos y Otros Ingr.	806.791	200.381	159.304	831.917	189.574	66.311	265.435	171.084	915.443	126.436	285.986	86.910	388.426	108.557	48.698	4.651.253
4. Transfer. Corrientes	11.380.397	1.742.956	1.604.178	4.117.939	3.838.584	901.860	4.033.395	3.443.044	5.240.467	2.554.745	4.953.164	341.878	1.791.147	1.911.404	509.119	48.364.277
5. Ingresos Patrimoniales	84.385	31.459	14.548	17.935	19.339	11.379	32.263	13.123	66.855	16.267	54.380	2.172	97.727	23.091	1.444	486.368
Operaciones Corrientes	24.218.836	4.529.237	3.555.771	13.233.075	6.323.967	2.150.218	8.322.532	6.911.726	22.876.235	4.064.376	9.208.969	2.760.861	17.210.380	4.380.141	1.181.508	130.927.833
6. Enajenación de Inversiones Reales	28.707	32.000	29.410	0	9.500	1.004	124.600	32.772	0	34.057	111.099	0	189.826	1.763	20.000	614.738
7. Transferencias de Capital	2.578.837	365.619	601.116	369.780	651.536	124.781	660.278	570.543	255.992	600.967	736.412	62.022	185.942	218.646	35.288	8.017.761
Operaciones de Capital	2.607.545	397.619	630.526	369.780	661.036	125.785	784.878	603.315	255.992	635.024	847.511	62.022	375.768	220.409	55.288	8.632.499
Operac. no financieras	26.826.381	4.926.856	4.186.297	13.602.855	6.985.003	2.276.003	9.107.410	7.515.041	23.132.227	4.699.400	10.056.481	2.822.883	17.586.149	4.600.550	1.236.796	139.560.332
8. Activos Financieros	571.273	4.803	21.282	0	3.456	4.330	2.861	8.293	24.521	253.777	940	195	103.708	662	1.125	1.001.224
9. Pasivos Financieros	2.487.593	438.452	252.200	1.032.832	678.980	214.696	549.427	445.751	4.112.820	254.995	850.561	741.913	2.294.740	424.023	90.760	14.869.744
Operaciones financieras	3.058.866	443.255	273.482	1.032.832	682.436	219.026	552.287	454.044	4.137.341	508.772	851.501	742.108	2.398.448	424.685	91.885	15.870.968
Total Ingresos	29.885.247	5.370.111	4.459.779	14.635.687	7.667.439	2.495.029	9.659.698	7.969.085	27.269.568	5.208.172	10.907.981	3.564.991	19.984.596	5.025.235	1.328.681	155.431.300

CUADRO 4
INGRESOS POR CAPÍTULOS. DATOS CONSOLIDADOS

%

%	Andalucía	Aragón	Asturias	Comunidad Valenciana	Canarias	Cantabria	Castilla y León	Castilla-La Mancha	Cataluña	Extrema.	Galicia	Islas Baleares	Madrid	Murcia	La Rioja	TOTAL R.C.
1. Impuestos Directos	15,8	22,1	16,8	21,0	14,8	18,1	16,5	11,2	30,8	10,4	13,9	15,1	41,7	18,8	21,2	22,1
2. Impuestos Indirectos	24,1	25,5	23,0	35,4	14,8	28,8	24,9	30,0	30,3	15,8	22,0	50,3	33,1	27,7	25,6	27,7
3. Tasas, Precios Públicos y Otros Ingr.	2,7	3,7	3,6	5,7	2,5	2,7	2,7	2,1	3,4	2,4	2,6	2,4	1,9	2,2	3,7	3,0
4. Transferencias Corrientes	38,1	32,5	36,0	28,1	50,1	36,1	41,8	43,2	19,2	49,1	45,4	9,6	9,0	38,0	38,3	31,1
5. Ingresos Patrimoniales	0,3	0,6	0,3	0,1	0,3	0,5	0,3	0,2	0,2	0,3	0,5	0,1	0,5	0,5	0,1	0,3
Operaciones Corrientes	81,0	84,3	79,7	90,4	82,5	86,2	86,2	86,7	83,9	78,0	84,4	77,4	86,1	87,2	88,9	84,2
6. Enajenación de Inversiones Reales	0,1	0,6	0,7	0,0	0,1	0,0	1,3	0,4	0,0	0,7	1,0	0,0	0,9	0,0	1,5	0,4
7. Transferencias de Capital	8,6	6,8	13,5	2,5	8,5	5,0	6,8	7,2	0,9	11,5	6,8	1,7	0,9	4,4	2,7	5,2
Operaciones de Capital	8,7	7,4	14,1	2,5	8,6	5,0	8,1	7,6	0,9	12,2	7,8	1,7	1,9	4,4	4,2	5,6
Operaciones no financieras	89,8	91,7	93,9	92,9	91,1	91,2	94,3	94,3	84,8	90,2	92,2	79,2	88,0	91,5	93,1	89,8
8. Activos Financieros	1,9	0,1	0,5	0,0	0,0	0,2	0,0	0,1	0,1	4,9	0,0	0,0	0,5	0,0	0,1	0,6
9. Pasivos Financieros	8,3	8,2	5,7	7,1	8,9	8,6	5,7	5,6	15,1	4,9	7,8	20,8	11,5	8,4	6,8	9,6
Operaciones financieras	10,2	8,3	6,1	7,1	8,9	8,8	5,7	5,7	15,2	9,8	7,8	20,8	12,0	8,5	6,9	10,2
TOTAL INGRESOS	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

CUADRO 5
INGRESOS POR CAPÍTULOS DE LAS CCAA DE RÉGIMEN FORAL. DATOS CONSOLIDADOS
miles euros

	Navarra	País Vasco	TOTAL R.F.
1. Impuestos Directos	2.148.810	0	2.148.810
2. Impuestos Indirectos	1.597.936	5.750	1.603.686
3. Tasas, Precios Públicos y Otros Ingresos	96.799	70.826	167.626
4. Transferencias Corrientes	46.961	8.864.244	8.911.205
5. Ingresos Patrimoniales	25.917	79.893	105.810
Operaciones Corrientes	3.916.424	9.020.713	12.937.137
6. Enajenación de Inversiones Reales	16.960	890	17.850
7. Transferencias de Capital	140.957	563.080	704.037
Operaciones de Capital	157.917	563.970	721.887
Operaciones no financieras	4.074.341	9.584.683	13.659.024
8. Activos Financieros	23.121	508.681	531.802
9. Pasivos Financieros	203.500	361.150	564.650
Operaciones financieras	226.621	869.831	1.096.452
TOTAL INGRESOS	4.300.962	10.454.514	14.755.476

INGRESOS POR CAPÍTULOS DE LAS CCAA DE RÉGIMEN FORAL. DATOS CONSOLIDADOS
%

	Navarra	País Vasco	TOTAL R.F.
1. Impuestos Directos	50,0	0,0	14,6
2. Impuestos Indirectos	37,2	0,1	10,9
3. Tasas, Precios Públicos y Otros Ingresos	2,3	0,7	1,1
4. Transferencias Corrientes	1,1	84,8	60,4
5. Ingresos Patrimoniales	0,6	0,8	0,7
Operaciones Corrientes	91,1	86,3	87,7
6. Enajenación de Inversiones Reales	0,4	0,0	0,1
7. Transferencias de Capital	3,3	5,4	4,8
Operaciones de Capital	3,7	5,4	4,9
Operaciones no financieras	94,7	91,7	92,6
8. Activos Financieros	0,5	4,9	3,6
9. Pasivos Financieros	4,7	3,5	3,8
Operaciones financieras	5,3	8,3	7,4
TOTAL INGRESOS	100,0	100,0	100,0

CUADRO 6

ESTRUCTURA ECONÓMICA DE LOS GASTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN PARA EL AÑO 2009

	miles euros	%	euros/hab	% s/PIB
1. Gastos de Personal	52.221.965	33,6%	1.223	5,2%
2. Gastos Corrientes en Bienes y Servicios	25.156.708	16,2%	589	2,5%
3. Gastos Financieros	2.619.926	1,7%	61	0,3%
4. Transferencias Corrientes	40.003.610	25,7%	937	4,0%
5. Fondo de contingencia	208.814	0,1%	5	0,0%
Operaciones Corrientes	120.211.023	77,3%	2.816	12,0%
6. Inversiones Reales	14.673.355	9,4%	344	1,5%
7. Transferencias de Capital	13.990.617	9,0%	328	1,4%
Operaciones de Capital	28.663.972	18,4%	671	2,9%
Operaciones no financieras	148.874.995	95,8%	3.487	14,9%
8. Activos Financieros	2.766.192	1,8%	65	0,3%
9. Pasivos Financieros	3.790.113	2,4%	89	0,4%
Operaciones financieras	6.556.305	4,2%	154	0,7%
TOTAL GASTOS	55.431.300	100,0%	3.641	15,6%

CUADRO 7

GASTOS POR CAPÍTULOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN. DATOS CONSOLIDADOS

miles euros

miles euros	Andalucía	Aragón	Asturias	Comunidad Valenciana	Canarias	Cantabria	Castilla y León	Castilla-La Mancha	Cataluña	Extrema.	Galicia	Islas Baleares	Madrid	Murcia	La Rioja	TOTAL R.C.
1. Gastos de Personal	10.155.789	2.140.147	1.566.552	5.567.891	2.914.236	867.592	3.586.187	2.954.224	7.471.123	1.978.210	3.691.900	1.105.544	6.625.913	1.141.589	455.068	52.221.965
2. Gastos Corr. en Bienes y Servicios	3.352.536	708.598	672.967	2.395.947	1.171.910	353.324	1.069.430	1.129.951	7.250.633	579.034	1.416.256	578.616	4.006.198	229.799	241.509	25.156.708
3. Gastos Financieros	444.105	84.330	50.000	358.580	49.636	26.763	88.705	64.253	817.352	40.011	147.752	114.764	275.148	38.955	19.570	2.619.926
4. Transferencias Corrientes	6.855.123	1.194.438	960.876	4.242.215	2.007.916	614.896	1.861.171	1.926.684	7.050.685	1.172.558	2.433.430	954.238	5.898.007	2.501.488	329.884	40.003.610
5. Fondo de contingencia	0	0	0	0	0	0	0	0	110.000	0	98.814	0	0	0	0	208.814
Operaciones Corrientes	20.807.553	4.127.513	3.250.395	12.564.634	6.143.699	1.862.575	6.605.493	6.075.111	22.699.793	3.769.813	7.788.153	2.753.162	16.805.267	3.911.831	1.046.030	120.211.023
6. Inversiones Reales	2.951.949	502.635	636.008	869.772	818.899	351.358	1.612.141	870.847	1.436.310	913.654	1.439.020	278.439	1.340.712	517.023	134.589	14.673.355
7. Transferencias de Capital	4.682.879	630.572	473.074	844.092	480.949	208.338	1.330.097	976.880	927.189	425.061	1.314.396	453.477	666.764	446.439	130.410	13.990.617
Operaciones de Capital	7.634.828	1.133.207	1.109.081	1.713.864	1.299.848	559.696	2.942.238	1.847.727	2.363.499	1.338.715	2.753.416	731.916	2.007.477	963.461	264.998	28.663.972
Operaciones no financieras	28.442.381	5.260.720	4.359.477	14.278.498	7.443.547	2.422.271	9.547.732	7.922.838	25.063.292	5.108.528	10.541.569	3.485.078	18.812.743	4.875.292	1.311.029	148.874.995
8. Activos Financieros	615.652	45.076	20.302	224.389	40.787	32.077	7.100	9.427	1.373.876	31.964	120.482	0	174.582	63.860	6.617	2.766.192
9. Pasivos Financieros	827.214	64.315	80.000	132.800	183.105	40.680	104.866	36.820	832.400	67.680	245.931	79.913	997.271	86.083	11.035	3.790.113
Operaciones financieras	1.442.866	109.391	100.302	357.189	223.892	72.757	111.966	46.247	2.206.276	99.644	366.413	79.913	1.171.853	149.943	17.652	6.556.305
TOTAL GASTOS	29.885.247	5.370.111	4.459.779	14.635.687	7.667.439	2.495.029	9.659.698	7.969.085	27.269.568	5.208.172	10.907.981	3.564.991	19.984.596	5.025.235	1.328.681	155.431.300

CUADRO 7

GASTOS POR CAPÍTULOS. DATOS CONSOLIDADOS

%

%	Andalucía	Aragón	Asturias	Comunidad Valencia	Canarias	Cantabria	Castilla y León	Castilla La Mancha	Cataluña	Extrema.	Galicia	Islas Baleares	Madrid	Murcia	La Rioja	TOTAL R.C.
1. Gastos de Personal	34,0	39,9	35,1	38,0	38,0	34,8	37,1	37,1	27,4	38,0	33,8	31,0	33,2	22,7	34,2	33,6
2. Gastos Corrientes en Bienes y Servicios	11,2	13,2	15,1	16,4	15,3	14,2	11,1	14,2	26,6	11,1	13,0	16,2	20,0	4,6	18,2	16,2
3. Gastos Financieros	1,5	1,6	1,1	2,5	0,6	1,1	0,9	0,8	3,0	0,8	1,4	3,2	1,4	0,8	1,5	1,7
4. Transferencias Corrientes	22,9	22,2	21,5	29,0	26,2	24,6	19,3	24,2	25,9	22,5	22,3	26,8	29,5	49,8	24,8	25,7
5. Fondo de contingencia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Operaciones Corrientes	69,6	76,9	72,9	85,8	80,1	74,7	68,4	76,2	83,2	72,4	71,4	77,2	84,1	77,8	78,7	77,3
6. Inversiones Reales	9,9	9,4	14,3	5,9	10,7	14,1	16,7	10,9	5,3	17,5	13,2	7,8	6,7	10,3	10,1	9,4
7. Transferencias de Capital	15,7	11,7	10,6	5,8	6,3	8,4	13,8	12,3	3,4	8,2	12,0	12,7	3,3	8,9	9,8	9,0
Operaciones de Capital	25,5	21,1	24,9	11,7	17,0	22,4	30,5	23,2	8,7	25,7	25,2	20,5	10,0	19,2	19,9	18,4
Operaciones no financieras	95,2	98,0	97,8	97,6	97,1	97,1	98,8	99,4	91,9	98,1	96,6	97,8	94,1	97,0	98,7	95,8
8. Activos Financieros	2,1	0,8	0,5	1,5	0,5	1,3	0,1	0,1	5,0	0,6	1,1	0,0	0,9	1,3	0,5	1,8
9. Pasivos Financieros	2,8	1,2	1,8	0,9	2,4	1,6	1,1	0,5	3,1	1,3	2,3	2,2	5,0	1,7	0,8	2,4
Operaciones financieras	4,8	2,0	2,2	2,4	2,9	2,9	1,2	0,6	8,1	1,9	3,4	2,2	5,9	3,0	1,3	4,2
TOTAL GASTOS	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

CUADRO 7

GASTOS POR CAPÍTULOS. DATOS CONSOLIDADOS

euros/hab

euros/hab	Andalucía	Aragón	Asturias	Comunidad Valenciana	Canarias	Cantabria	Castilla y León	Castilla La Mancha	Cataluña	Extrema.	Galicia	Islas Baleares	Madrid	Murcia	La Rioja	TOTAL R.C.
1. Gastos de Personal	1.223	1.591	1.443	1.093	1.385	1.472	1.399	1.419	999	1.794	1.320	1.009	1.037	789	1.415	1.193
2. Gastos Corrientes en Bienes y Servicios	404	527	620	470	557	600	417	543	970	525	507	528	627	159	751	574
3. Gastos Financieros	53	63	46	70	24	45	35	31	109	36	53	105	43	27	61	60
4. Transferencias Corrientes	826	888	885	833	954	1.044	726	926	943	1.064	870	871	923	1.729	1.025	914
5. Fondo de contingencia	0	0	0	0	0	0	0	0	15	0	35	0	0	0	0	5
Operaciones Corrientes	2.506	3.068	2.995	2.466	2.920	3.161	2.577	2.919	3.037	3.420	2.785	2.513	2.631	2.704	3.252	2.745
6. Inversiones Reales	356	374	586	171	389	596	629	418	192	829	515	254	210	357	418	335
7. Transferencias de Capital	564	469	436	166	229	354	519	469	124	386	470	414	104	309	405	319
Operaciones de Capital	920	842	1.022	336	618	950	1.148	888	316	1.214	985	668	314	666	824	655
Operaciones no financieras	3.426	3.910	4.017	2.803	3.538	4.111	3.724	3.807	3.353	4.634	3.770	3.181	2.946	3.370	4.075	3.400
8. Activos Financieros	74	34	19	44	19	54	3	5	184	29	43	0	27	44	21	63
9. Pasivos Financieros	100	48	74	26	87	69	41	18	111	61	88	73	156	60	34	87
Operaciones financieras	174	81	92	70	106	123	44	22	295	90	131	73	183	104	55	150
TOTAL GASTOS	3.599	3.991	4.109	2.873	3.644	4.234	3.768	3.829	3.648	4.724	3.901	3.254	3.129	3.474	4.130	3.549

CUADRO 8

GASTOS POR CAPÍTULOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN FORAL. DATOS CONSOLIDADOS

miles euros	Navarra	País Vasco	TOTAL R.F.
1. Gastos de Personal	1.157.870	1.955.558	3.113.428
2. Gastos Corrientes en Bienes y Servicios	501.717	3.265.482	3.767.199
3. Gastos Financieros	46.555	74.036	120.591
4. Transferencias Corrientes	1.542.282	2.979.209	4.521.491
5. Fondo de contingencia	0	0	0
Operaciones Corrientes	3.248.424	8.274.285	11.522.709
6. Inversiones Reales	332.566	969.266	1.301.832
7. Transferencias de Capital	696.771	1.038.452	1.735.223
Operaciones de Capital	1.029.337	2.007.718	3.037.055
Operaciones no financieras	4.277.761	10.282.003	14.559.764
8. Activos Financieros	20.148	111.361	131.509
9. Pasivos Financieros	3.053	61.150	64.203
Operaciones financieras	23.201	172.511	195.712
TOTAL GASTOS	4.300.962	10.454.514	14.755.476

GASTOS POR CAPÍTULOS. DATOS CONSOLIDADOS

%	Navarra	País Vasco	Total R.F
1. Gastos de Personal	26,9	18,7	21,1
2. Gastos Corrientes en Bienes y Servicios	11,7	31,2	25,5
3. Gastos Financieros	1,1	0,7	0,8
4. Transferencias Corrientes	35,9	28,5	30,6
5. Fondo de contingencia	0,0	0,0	0,0
Operaciones Corrientes	75,5	79,1	78,1
6. Inversiones Reales	7,7	9,3	8,8
7. Transferencias de Capital	16,2	9,9	11,8
Operaciones de Capital	23,9	19,2	20,6
Operaciones no financieras	99,5	98,3	98,7
8. Activos Financieros	0,5	1,1	0,9
9. Pasivos Financieros	0,1	0,6	0,4
Operaciones financieras	0,5	1,7	1,3
TOTAL GASTOS	100,0	100,0	100,0

GASTOS POR CAPÍTULOS. DATOS CONSOLIDADOS

euros hab	Navarra	País Vasco	TOTAL R.F.
1. Gastos de Personal	1.836	900	1.111
2. Gastos Corrientes en Bienes y Servicios	796	1.503	1.344
3. Gastos Financieros	74	34	43
4. Transferencias Corrientes	2.446	1.372	1.613
5. Fondo de contingencia	0	0	0
Operaciones Corrientes	5.152	3.809	4.111
6. Inversiones Reales	527	446	464
7. Transferencias de Capital	1.105	478	619
Operaciones de Capital	1.632	924	1.084
Operaciones no financieras	6.784	4.734	5.195
8. Activos Financieros	32	51	47
9. Pasivos Financieros	5	28	23
Operaciones financieras	37	79	70
TOTAL GASTOS	6.821	4.813	5.265

CUADRO 9
CUENTA FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.
PRESUPUESTOS CONSOLIDADOS AÑO 2008 (miles de euros)

	ingresos corrientes	gastos corrientes	ahorro corriente	ingresos capital	gastos capital	deficit/ superávit no financ.
Andalucía	24.218.836	20.807.553	3.411.283	2.607.545	7.634.828	-1.616.000
Aragón	4.529.237	4.127.513	401.724	397.619	1.133.207	-333.864
Asturias	3.555.771	3.250.395	305.376	630.526	1.109.081	-173.179
Comunidad Valenciana	13.233.075	12.564.634	668.442	369.780	1.713.864	-675.643
Canarias	6.323.967	6.143.699	180.268	661.036	1.299.848	-458.544
Cantabria	2.150.218	1.862.575	287.643	125.785	559.696	-146.268
Castilla y León	8.322.532	6.605.493	1.717.039	784.878	2.942.238	-440.321
Castilla-La Mancha	6.911.726	6.075.111	836.615	603.315	1.847.727	-407.797
Cataluña	22.876.235	22.699.793	176.442	255.992	2.363.499	-1.931.065
Extremadura	4.064.376	3.769.813	294.563	635.024	1.338.715	-409.128
Galicia	9.208.969	7.788.153	1.420.816	847.511	2.753.416	-485.088
Islas Baleares	2.760.861	2.753.162	7.699	62.022	731.916	-662.195
Madrid	17.210.380	16.805.267	405.114	375.768	2.007.477	-1.226.595
Murcia	4.380.141	3.911.831	468.310	220.409	963.461	-274.742
La Rioja	1.181.508	1.046.030	135.478	55.288	264.998	-74.233
TOTAL CCAA RÉGIMEN COMÚN	130.927.833	120.211.023	10.716.810	8.632.499	28.663.972	-9.314.663
Navarra	3.916.424	3.248.424	668.000	157.917	1.029.337	-203.420
País Vasco	9.020.713	8.274.285	746.428	563.970	2.007.718	-697.320
TOTAL CCAA RÉGIMEN FORAL	12.937.137	11.522.709	1.414.428	721.887	3.037.055	-900.740
TOTAL	143.864.970	131.733.732	12.131.238	9.354.386	31.701.027	-10.215.403

ANEXO II

LIQUIDACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL AÑO 2007

CUADRO 1

LIQUIDACION DE LOS PRESUPUESTOS DE LAS COMUNIDADES AUTONÓMAS DEL AÑO 2007 (miles de euros) (1)

	Previsión inicial	Derechos liquidados	Obligaciones reconocidas	% var. Derechos liquidados	% var. Obligaciones reconocidas
Andalucía	27.036.017	28.274.844	27.221.008	8,0	10,4
Aragón	5.162.713	4.870.783	4.873.518	4,5	4,5
Asturias	3.976.282	4.014.569	4.006.364	6,6	7,0
Islas Baleares	2.899.413	3.125.273	3.336.893	1,9	13,6
Canarias	7.095.834	6.773.937	6.635.713	0,1	1,3
Cantabria	2.202.666	2.163.385	2.164.484	8,1	6,5
Castilla y León	9.652.453	9.763.028	9.659.045	5,5	3,5
Castilla – La Mancha	7.595.348	7.606.651	7.350.122	5,3	2,6
Cataluña	24.470.825	24.771.282	25.376.349	13,4	12,1
Comunidad Valenciana	13.285.661	13.552.794	13.195.282	4,1	8,6
Extremadura	4.992.964	4.904.640	4.790.690	8,4	8,1
Galicia	10.006.775	10.249.427	10.071.263	10,1	7,4
Madrid	18.169.439	17.880.021	17.296.016	6,1	4,8
Murcia	4.182.595	4.247.268	4.207.502	5,9	10,7
La Rioja	1.232.147	1.223.264	1.231.736	11,5	8,4
TOTAL CCAA RÉGIMEN COMÚN	141.961.131	143.421.164	141.415.985	7,4	7,9
Navarra	3.900.557	4.294.113	4.293.466	12,7	16,1
País Vasco	8.760.168	9.015.391	8.593.023	9,1	10,3
TOTAL CCAA RÉGIMEN FORAL	12.660.725	13.309.505	12.886.489	10,2	12,2
TOTAL CCAA	154.621.857	156.730.669	154.302.474	7,6	8,2

(1) No incluye las dotaciones destinadas a las corporaciones locales vía participación en los impuestos del Estado.

CUADRO 2

LIQUIDACION DE LOS PRESUPUESTOS DE INGRESO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL AÑO 2007 (miles de euros) (1)

	ingresos tributarios	transfer. corrientes	transfer. capital	ingresos financi.	otros ingresos	TOTAL
Andalucía	13.062.248	12.024.728	1.918.520	965.131	304.217	28.274.844
Aragón	2.763.571	1.760.321	210.732	99.088	37.070	4.870.783
Asturias	2.024.609	1.532.770	337.391	99.571	20.228	4.014.569
Islas Baleares	2.813.892	166.238	42.330	98.721	4.093	3.125.273
Canarias	2.678.090	3.407.553	316.756	328.322	43.215	6.773.937
Cantabria	1.229.845	778.942	92.725	49.918	11.955	2.163.385
Castilla y León	4.242.265	4.716.577	551.336	146.333	106.517	9.763.028
Castilla-La Mancha	3.322.466	3.697.666	359.665	172.108	54.746	7.606.651
Cataluña	16.934.774	4.322.079	834.235	2.635.835	44.359	24.771.282
Comun. Valenciana	9.623.830	3.407.737	350.960	127.183	43.085	13.552.794
Extremadura	1.448.521	2.976.906	374.244	60.116	44.853	4.904.640
Galicia	4.441.393	4.323.982	817.813	559.307	106.932	10.249.427
Madrid	16.021.735	846.255	218.355	497.343	296.334	17.880.021
Murcia	2.516.748	1.576.759	106.399	12.495	34.866	4.247.268
La Rioja	647.898	472.825	22.186	79.259	1.095	1.223.264
TOTAL CCAA RÉGIMEN COMÚN	83.771.885	46.011.339	6.553.646	5.930.731	1.153.563	143.421.164
Navarra	4.075.098	55.196	69.078	22.386	72.356	4.294.113
País Vasco	173.923	8.700.512	42.720	10.643	87.593	9.015.391
TOTAL CCAA RÉGIMEN FORAL	4.249.021	8.755.708	111.799	33.030	159.948	13.309.505
TOTAL CCAA	88.020.905	54.767.047	6.665.445	5.963.760	1.313.511	156.730.669

CUADRO 3

LIQUIDACIONES DE LOS PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL AÑO 2007 (miles de euros)

	gastos de funcionamiento	transfer. corrientes	gastos de capital	carga financiera	otros ingresos	TOTAL
Andalucía	11.152.206	6.594.657	5.763.143	1.119.171	24.745	24.653.923
Andalucía	12.260.560	7.587.477	6.082.081	1.131.230	159.661	27.221.008
Aragón	2.277.695	1.396.043	1.020.007	137.217	42.556	4.873.518
Asturias	1.989.458	905.842	961.841	105.562	43.662	4.006.364
Islas Baleares	1.554.093	1.065.954	625.327	91.134	385	3.336.893
Canarias	3.596.103	1.573.974	1.093.729	339.044	32.863	6.635.713
Cantabria	1.076.463	520.681	508.150	51.267	7.923	2.164.484
Castilla y León	4.302.260	2.669.698	2.485.823	186.996	14.269	9.659.045
Castilla-La Mancha	3.631.203	2.504.633	1.118.949	74.735	20.602	7.350.122
Cataluña	12.932.592	6.436.192	2.698.242	1.694.711	1.614.612	25.376.349
Comu. Valenciana	6.737.121	4.258.321	1.394.260	504.338	301.241	13.195.282
Extremadura	2.250.754	1.551.116	883.348	90.871	14.601	4.790.690
Galicia	4.556.212	2.263.197	2.474.757	607.060	170.037	10.071.263
Madrid	9.448.238	5.098.248	1.666.501	728.165	354.865	17.296.016
Murcia	1.111.554	2.251.746	784.145	58.980	1.077	4.207.502
La Rioja	570.209	329.196	306.229	23.383	2.718	1.231.736
TOTAL CCAA RÉGIMEN COMÚN	68.294.515	40.412.317	24.103.390	5.824.692	2.781.071	141.415.985
Navarra	1.377.203	1.664.381	988.891	62.792	200.199	4.293.466
País Vasco	4.507.178	2.659.087	995.891	245.649	185.218	8.593.023
TOTAL CCAA RÉGIMEN FORAL	5.884.381	4.323.468	1.984.782	308.441	385.417	12.886.489
TOTAL CCAA	74.178.896	44.735.786	26.088.172	6.133.133	3.166.487	154.302.474

CUADRO 4

CUENTA FINACIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL AÑO AÑO 2007 (miles de euros)

	ingresos corrientes	gastos corrientes	ahorro	ingresos capital	gastos capital	déficit (-) / superáv. (+) no financi.
Andalucía	25.368.889	20.206.874	5.162.015	1.940.823	6.082.081	1.020.758
Aragón	4.555.281	3.728.510	826.771	216.413	1.020.007	23.177
Asturias	3.570.222	2.925.539	644.683	344.776	961.841	27.618
Islas Baleares	2.984.101	2.669.112	314.989	42.451	625.327	-267.886
Canarias	6.123.678	5.216.634	907.044	321.937	1.093.729	135.252
Cantabria	2.019.846	1.609.895	409.951	93.621	508.150	-4.578
Castilla y León	9.024.351	7.038.626	1.985.725	592.344	2.485.823	92.246
Castilla-La Mancha	7.038.122	6.199.303	838.819	396.421	1.118.949	116.291
Cataluña	21.296.705	19.946.354	1.350.351	838.742	2.698.242	-509.149
Comu. Valenciana	13.067.670	11.373.365	1.694.304	357.942	1.394.260	657.986
Extremadura	4.459.850	3.835.441	624.409	384.673	883.348	125.734
Galicia	8.816.517	6.969.366	1.847.151	873.603	2.474.757	245.997
Madrid	17.032.143	14.788.223	2.243.920	350.535	1.666.501	927.955
Murcia	4.122.524	3.393.520	729.004	112.248	784.145	57.107
La Rioja	1.121.649	911.758	209.892	22.355	306.229	-73.982
TOTAL CCAA RÉGIMEN COMÚN	130.601.549	110.812.519	19.789.030	6.888.885	24.103.390	2.574.525
Navarra	4.191.213	3.074.121	1.117.092	80.514	988.891	208.716
País Vasco	8.961.499	7.195.399	1.766.100	43.249	995.891	813.458
TOTAL CCAA RÉGIMEN FORAL	13.152.712	10.269.520	2.883.192	123.763	1.984.782	1.022.173
TOTAL CCAA	143.754.261	121.082.038	22.672.223	7.012.648	26.088.172	3.596.698

LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 2009 EN EL PAÍS VASCO

Francesc Pallarés
Jordi Muñoz

Con casi 3 meses de anticipación, el 2 de Enero de 2009 el *Lehendakari* Ibarretxe disolvió el Parlamento y convocó elecciones para el 1 de Marzo. Las elecciones vascas coincidirán así, por primera vez, con otros comicios autonómicos, los gallegos, también a su vez avanzados y cuya fecha había sido anunciada por el Presidente de la Xunta el 18 de diciembre.

La decisión sin precedentes de Ibarretxe/PNV parece dirigida a intentar que algunos elementos del *tempo* electoral jueguen más a su favor o menos a favor de sus adversarios. Así, avanzar la fecha de las elecciones significa menos tiempo para la reorganización electoral de EA, que ahora se presenta por separado. Por otro lado la simultaneidad de las campañas vasca y gallega obligan a PP y PSOE a dividir su esfuerzo electoral; y a su vez limita la presión sobre la campaña vasca derivada de una concentración exclusiva en las elecciones vascas por parte de los medios de comunicación de ámbito estatal cuya influencia el PNV percibe como contraria a su continuidad.

El marco político

Las elecciones vascas y las simultáneas gallegas son los primeros procesos electorales que se celebran en España después de la nueva victoria del PSOE y Zapatero en las generales de marzo 2008. Llegaban en un marco socio-económico marcado por los efectos de la crisis económica de ámbito internacional que empieza a golpear con fuerza a España. Las elecciones vascas aparecían así como un primer indicador de la evolución de los apoyos al Gobierno central.

La crisis

También en el País Vasco se manifiestan los efectos de la crisis con una continuada sucesión de empresas iniciando expedientes de regulación de empleo. El empleo y la situación económica se han situado en el primer lugar de las preocupaciones ciudadanas y las elecciones vascas, así como las simultáneas gallegas, son las primeras en que podrá observase si se manifiestan los hipotéticos efectos de la crisis sobre la participación electoral y la orientación del voto. En este marco los diversos partidos han hecho de sus planteamientos frente a la crisis un eje fundamental de sus programas.

Además de la crisis económica, otros temas a lo largo de la legislatura han

contribuido a configurar el marco político en el que se ha desarrollado el proceso electoral:

El juicio al Lehendakari y otros dirigentes políticos. Después de un largo proceso penal de casi tres años la campaña fue el escenario final para el juicio contra el lehendakari Ibarretxe, el Secretario General del PSE-EE, Patxi López y el también dirigente socialista Rodolfo Ares, así como contra Arnaldo Otegi y otros dirigentes de Batasuna. El proceso se había iniciado a raíz de la querella interpuesta por el Foro Ermua en 2006 por las reuniones que mantuvieron tanto Ibarretxe como López y Ares, con dirigentes de Batasuna. En el caso de Ibarretxe, López y Ares, la acusación es de colaboración necesaria con Batasuna –por haberse entrevistado con quienes fueron sus dirigentes– para la comisión por parte de esta organización del delito de desobediencia a la suspensión de sus actividades.

El proceso de la Consulta Popular. Siguiendo la «hoja de ruta» del Lehendakari Ibarretxe, en junio 2008 el Parlamento Vasco aprobó la Ley para la convocatoria y regulación de una Consulta Popular para 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. Ante ella, como ya había anunciado, el Gobierno central presentó recurso de inconstitucionalidad que fue estimado por el TC, quedando así anulada la Ley vasca.

Ante el desgaste que había supuesto el planteamiento de la consulta como objetivo y su nula capacidad para generar apoyos fuera del propio PNV, la sentencia marcó un punto de inflexión hacia la progresiva marginación de este tema en la estrategia del PNV.

La ausencia de candidatura del independentismo radical. El TS (8-02-09) y posteriormente el TC anularon las listas electorales de la agrupación Democracia 3 millones (D3M) y del Partido Askatasuna al considerar que ambas formaciones tienen vinculaciones con ETA. De esta manera las elecciones de 2009 serían las primeras elecciones vascas sin candidaturas del independentismo radical con vinculaciones a ETA.

Antes y después de la decisión este tema ha tenido importante protagonismo en el debate político. Por una parte debido a la existencia de un sector de la sociedad vasca que se sitúa en el mundo del nacionalismo radical, así como a discrepancias entre los partidos democráticos sobre si esta es la mejor manera de incentivar al nacionalismo radical a romper sus vínculos con ETA. Por otra parte, debido a la repercusión de esta ausencia en la aritmética parlamentaria. Los escaños del nacionalismo radical vinculado a ETA han sido decisivos desde que se rompió el acuerdo entre PNV y PSE. Todo el sistema ha estado condicionado por dichos escaños, como se comprobó en la aprobación de los dos planes presentados por el Lehendakari Juan José Ibarretxe. Con la no presencia de diputados abertzales puede ocurrir que el nacionalismo deje de tener mayoría parlamentaria absoluta.

El terrorismo. La actividad terrorista de ETA continúa siendo un factor condicionante de la política vasca. El «alto el fuego permanente», o «tregua», de ETA en 2006 abrió una puerta de esperanza y facilitó una descompresión de la situación política vasca en la que se rehicieron algunos puentes entre partidos, con la excepción del PP. Sin embargo el intento de diálogo del Gobierno del Estado con

la organización terrorista para explorar las posibilidades de una salida hacia la paz finalizó abruptamente el 30 de diciembre de 2006 con la bomba explotada en el aparcamiento del aeropuerto de Barajas en el que murieron 2 personas. Ello creó una fuerte desmoralización en la sociedad y supuso un fuerte desgaste para el Gobierno central así como de las fuerzas políticas que habían apoyado el proceso (todas excepto el PP). Probablemente era un camino que debía intentarse aunque solo fuera para explorarlo y por consiguiente la ruptura de la tregua significaba cerrar definitivamente este tipo de vía cara al futuro. Y ello no sólo tenía efectos desde el punto de vista de política contra el terrorismo, sino que tenia importantes consecuencias para la vida política vasca y, en especial, para las perspectivas de futuro del independentismo radical.

La ruptura de la tregua por parte de ETA no significó sin embargo una vuelta a la situación de encastillamiento y enfrentamiento entre las fuerzas políticas. Los puentes tendidos entre PSOE y PNV se mantuvieron en el marco de la política del PSOE desde el Gobierno central así como de la pérdida de peso de las orientaciones frentistas tanto en el PSE como en el PNV. Los acuerdos entre socialistas y el PNV para la aprobación de los presupuestos en Vitoria y en Madrid fueron un buen ejemplo de ello.

Posteriormente ETA ha cometido otros 6 asesinatos además de atentados contra los medios de comunicación públicos del País Vasco y su campaña contra el tren de alta velocidad, contaminando con la violencia la reivindicación pacífica de grupos ecologistas. Continúa sin embargo el rosario de detenciones de dirigentes de ETA que parece cada vez más debilitada en sus estructuras de clandestinidad.

Las fuerzas políticas y la campaña

Ante la campaña la elección está planteada bajo el signo de la incertidumbre dados los desacuerdos en el seno del tripartito ante la nueva situación. Junto al avance socialista en las locales de 2007 y las generales de 2008 y la ausencia de candidatura radical se abre la puerta a la posibilidad de que por primera vez el PNV quede fuera del Gobierno de Euskadi. Las elecciones se presentan así abiertas a la alternancia como no lo han estado desde 1986, cuando la escisión del PNV. En este marco lo que se jugará en la campaña será la alternancia, el cambio en el poder autonómico, o la continuidad.

Partido Nacionalista Vasco/Eusko Alkartasuna

Encabezando la lista de Álava el Lehendakari saliente Juan José Ibarretxe se presenta por cuarta vez como candidato por el PNV para optar a la reelección. En esta ocasión sin la alianza con EA de 2001 y 2005.

En el PNV el planteamiento soberanista sobre estrategia de frente nacionalista impulsada por Ibarretxe había ido perdiendo apoyos. La elección de Josu Jon Imaz como Presidente *Euzkadi Buru Batzar* en 2004 fue una primera demostración, si bien finalmente Imaz tuvo que abandonar en 2007 ante el riesgo de una

grave división interna. Pero ello no supuso la recuperación de la dirección del partido por parte de los sectores más soberanistas. El nuevo Presidente, Urkullu ha dado un perfil menos marcado a su actuación y intentando suavizar tensines, pero manteniendo los grandes ejes de la línea de Imaz: abandono del frentismo y política de acuerdos más flexibles y de ruptura clara con el independentismo radical si no se desvincula de ETA. La erosión de apoyos electorales y la pérdida de la *lehendakaritza* debilitan la estrategia de frente soberanista que tenía en Ibarretxe su cara más visible, favoreciendo una política que permita tender puentes con los socialistas. Ello supone un alejamiento entre PNV y EA pues ésta prefiere continuar con la política de tender puentes al independentismo radical para incentivar su reorientación hacia la política democrática y en todo caso en la expectativa de capitalizar apoyos electorales de este sector.

En este marco el amplio triunfo socialista en las generales de 2008 y el fallido intento de la consulta de Ibarretxe han conllevado cambios en la estrategia electoral del PNV que aparca el discurso soberanista de Ibarretxe mientras sitúa en primer plano la buena gestión económica y vincula más autogobierno y más decisión aquí «para vivir mejor». De todas maneras este cambio apenas ha afectado a la popularidad de Ibarretxe, que sigue siendo el candidato más valorado.

La campaña del PNV mantiene su línea de presentarse como el mejor defensor de los intereses del País Vasco. Defiende su gestión al frente del Gobierno vasco y plantea la necesidad de continuar la vía de progreso seguida hasta ahora. Para ello su propuesta electoral se articula alrededor de 4 grandes ejes: la innovación como motor del crecimiento y del empleo y principal estrategia para la salida de la crisis; la igualdad y la reducción de las desigualdades sociales como factor de equilibrio social; la identidad como base de proyección de Euskadi hacia el mundo; así como el impulso de una cultura política basada en el respeto a los derechos humanos y a la participación ciudadana.

Acompañan a Ibarretxe como cabezas de lista en las candidaturas del PNV Jon Eguibar, diputado portavoz del PNV en el Parlamento vasco, en Guipúzcoa e Izaskun Bilbao, presidenta del Parlamento Vasco, en Vizcaya.

Partido Socialista Obrero Español

La elección de Patxi López como Secretario General del PSOE en 2002 supuso la apuesta por un cambio en la orientación política de los socialistas en el País Vasco apostando por una política de integración entre nacionalistas y no nacionalistas y rechazando la política de confrontación de la etapa anterior. Desde 1998 a 2001 el PSOE había hecho de su vinculación estatal y un creciente discurso antinacionalista vasco sus mecanismos de ataque/defensa frente al giro «soberanista» del PNV, al que alimentaba y del que se alimentaba en una estrategia de configuración y enfrentamiento de bloques (nacionalistas vs. constitucionalistas) que había liderado Redondo Terreros. El fracaso de esta estrategia se expresó en las victorias electorales del PNV. Sin embargo la mejora de resultados del PSOE en las autonómicas de 2005 dan nuevo impulso a esta política.

El cambio liderado por Patxi López intenta resituar el PSOE en la política vasca para que sea de nuevo referente político central y así recuperar electorado

perdido en diversas direcciones (PP, PNV, EB, abstención). Los buenos resultados de las municipales 2007 y generales 2008 avalan esta orientación.

En este marco y criticando la «deriva soberanista» de Ibarretxe y el callejón sin salida en que sitúa la política en Euskadi, su campaña electoral hace del «cambio» el principal reclamo para su candidatura y punto de partida de su planteamiento de futuro, pero sin decantarse por ningún tipo de pacto post-electoral.

En sus candidaturas, además de Patxi López encabezando la lista por Vizcaya, Iñaki Arriola encabeza la de Guipúzcoa mientras la de Álava la encabeza Txarli Prieto, Secretario General del Partido en Álava.

Partido Popular

En el marco de las derrotas de 2005 y las generales de 2008, también el PP vasco se enfrenta a una renovación que no se produce sin traumas, y personificado en el abandono de María San Gil, ex presidenta del PP vasco y candidata a Lehendakari en 2005. San Gil había sido el símbolo de la estrategia del PP en la pasada legislatura haciendo de la lucha antiterrorista su principal argumento con un discurso radicalmente antinacionalista y buscando cualquier argumento para ejemplificar la rendición del PSOE ante el terrorismo.

Rajoy no ocultó su intención de variar ese discurso y San Gil le acusó de alejar al PP de los «principios» que ella representaba, renunciando finalmente a su condición de parlamentaria vasca en septiembre 2009 como culminación de su desencuentro. Desde entonces Antonio Basagoiti, en línea con Rajoy, pasa a encabezar la nueva dirección como Presidente del PP vasco. La actual dirección del PP había mostrado su incomodidad tanto con San Gil como con Jaime Mayor, mientras Gallardón viajó dos veces al País Vasco durante la campaña para apoyar al PP.

Las listas del PP para el 1-M están encabezadas por Antonio Basagoiti en Vizcaya, Arantza Quiroga, vicesecretaria general del PP vasco en Guipúzcoa e Iñaki Oyarzabal, diputado al Parlamento vasco y Secretario General del PP del País Vasco, en Álava. La composición de las candidaturas se enmarca claramente en el nuevo proyecto del PP del País Vasco que, quiere: «estar más cerca de los ciudadanos» y pretender ser un partido «por el diálogo y por una Euskadi en la que quepamos todos». De esta manera busca representar no sólo el espacio que han ocupado hasta ahora, sino también «acercarse a otras personas que en otras elecciones confiaron en el PSOE o en el PNV. Su aspiración es conseguir una mejora electoral y quedar en posición para presionar a los socialistas de vencer.

El PP refuerza especialmente su campaña en Álava. En 2005 consiguió en este territorio 7 de los 15 escaños que obtuvo en total y resulta clave para las expectativas de Basagoiti en estas elecciones. Para ello sus argumentos se centran en la defensa de Álava y las quejas por su «discriminación» frente a los otros dos territorios, planteamiento que ha mostrado su rentabilidad electoral a lo largo de los años y que ya fue el reclamo principal de Unidad Alavesa.

Eusko Alkartasuna (EA)

Evidenciando las causas de la ruptura de la candidatura conjunta con el PNV, EA profundiza en la estrategia frentista y plantea como principal instrumento estratégico la conformación de un polo soberanista para avanzar hacia la «consecución de un nuevo marco jurídico político para el pueblo vasco a través del ejercicio del derecho a decidir». Con este instrumento se plantean como objetivo la pacificación y normalización de *Euskal Herria* mediante el diálogo sin exclusiones.

A nivel social y económico, la consecución de un gran pacto social para reforzar el Estado del Bienestar, el impulso de la innovación, la calidad y el emprendizaje en la economía, así como el compromiso por el desarrollo sostenible, son los grandes ejes del planteamiento de EA para la prosperidad de *Euskal Herria*.

Presenta como candidato a Lehendakari a Unai Ziarreta, Diputado vasco y Presidente del Partido, encabezando la lista por Vizcaya. Jesus Mari Larrazábal, Catedrático de Filosofía en la UPV, encabeza la lista por Guipúzcoa mientras Rafael Larrena, Secretario de Política Institucional del partido, encabeza la de Álava.

Ezker Batua-Izquierda Unida

Socio menor de la coalición de Gobierno, EB se ha encontrado dentro de la estrategia soberanista a pesar de su declarada intención de ser un contrapeso a las tendencias frentistas. Ello ha desdibujado su perfil a pesar de la reconocida buena gestión desarrollada en la Consejería de Vivienda y Asuntos sociales.

Cara las elecciones su campaña se articula alrededor de su propuesta por una Euskadi verde y sostenible. En este marco, frente a la crisis propone un cambio de modelo productivo basado en la investigación, la economía social y la economía solidaria del Tercer sector, junto al desarrollo de una política medioambiental que preserve el entorno para futuras generaciones. La consolidación y extensión de los derechos sociales (vivienda, sanidad, servicios sociales, inclusión, etc.) y el reconocimiento de la diversidad y la igualdad configuran un segundo eje de sus propuestas. El final de la violencia y la normalización de la vida democrática en Euskadi es el tercer gran eje de su propuesta, exigiendo a ETA su desaparición y reclamando al nacionalismo radical una apuesta definitiva y exclusiva por vías políticas y democráticas apoyando en este arco la reivindicación de la consulta popular y el derecho a decidir.

Presenta de nuevo como principal candidato a Javier Madrazo, consejero de Vivienda y Asuntos sociales en el gobierno tripartito, al que acompañan Mikel Arana como cabeza de lista por Guipúzcoa y José Miguel Fernández por Álava.

Aralar

La organización independentista y de izquierdas se presenta por segunda vez a las elecciones vascas y su planteamiento va dirigido a consolidar la imagen de su oferta política y electoral en el panorama político vasco.

En esta dirección marca distancias con el independentismo radical vinculado a ETA a partir del rechazo explícito a la violencia y enfatiza la exclusividad de la utilización de las vías políticas y democráticas. Critica sin embargo la anulación de las candidaturas de D3M y Askasuna por considerar que no contribuyen a la normalización democrática de Euskadi.

Critica al PNV por su falta de políticas sociales y como medida para crear empleo frente a la crisis, plantea políticas orientadas al ámbito social (sanidad, educación, servicios sociales, cultura, ocio o medio ambiente). Para ello plantea la necesidad de que el Parlamento Vasco disponga de mayor capacidad en política fiscal actualmente dividida en manos de las Diputaciones forales.

Se desmarcan a su vez de los socialistas en clave nacional vasca y critican la oposición del PSE al derecho a decidir. Aralar explicita claramente que no apoyará un Gobierno que no asuma el derecho de decisión y que no quiera realizar acuerdos sobre este tema. En esta dirección reivindican un marco normativo para Navarra y otro para el País Vasco en que se reconozca el derecho de decisión.

El respeto a los derechos humanos, la igualdad en la diversidad, el derecho a una vivienda digna y una política para la conservación del medio ambiente constituyen otros aspectos recurrentes en la campaña de Aralar.

Presenta por segunda vez a Aintzane Ezenarro, Diputada al Parlamento vasco y Concejal en Guetaria, como principal candidata encabezando la lista de Guipúzcoa, mientras a Mikel Basabe encabeza la lista por Álava y Dani Maeztu la de Vizcaya.

Una campaña vasca

Los datos de las encuestas antes y durante la campaña indican la dificultad de la repetición del tripartito, incluso incluyendo a Aralar. Pero el equilibrio es muy ajustado y de las encuestas se desprende una abierta igualdad que complica cualquier pronóstico.

Llegan polarizadas al máximo y agitadas por la histórica ausencia de la izquierda abertzale, pero, sobre todo, rodeadas de cierto apasionamiento, lo cual no deja de alentar distintas combinaciones en los futuros pactos de Gobierno.

A pesar del equilibrio, de la alternativa «cambio o continuidad» y los mensajes que recalcan el carácter trascendental de la elección, a pesar de la polémica alrededor de la anulación de las candidaturas del independentismo radical, la campaña ha tenido un tono comedido en contraste con las anteriores campañas, la de 2005 y, sobre todo, la de 2001. Esta tónica debe situarse en el marco de la reorientación de la política de los principales partidos, especialmente los que más se juegan –PNV y PSOE– no interesados en la creación de un clima de enfrentamiento. No se han producido así insultos o descalificaciones personales, que dificulten o impidan el entendimiento entre los partidos en el Parlamento de acuerdo con los resultados que arrojen las urnas. Probablemente la incertidumbre sobre la correlación de fuerzas parlamentarias y las posibilidades de formar Gobierno frenen también estrategias de tensión.

Por otra parte se trata de unas elecciones en las que el componente estatal es mucho menor que en anteriores elecciones. En la situación política que se ha ido definiendo, las elecciones vascas no son ahora el escenario de una pugna PSOE-PP de alcance estatal, reduciéndose así el ruido mediático que la acompaña, especialmente desde medios de ámbito estatal.

En total 14 formaciones políticas van a competir por el voto de algo más de 1,7 millones de ciudadanos censados (de los cuales 43.660 viven en el extranjero).

Los resultados

El PNV, esta vez sin EA, vuelve a ser el partido más votado en las elecciones autonómicas vascas, con un 34,8% del voto y 30 escaños. A pesar de ello, la configuración del Parlamento vasco tras los comicios abre la puerta a la conformación por primera vez de un Gobierno sin la presencia del partido nacionalista. El PSE-PSOE (27,69%, 25 diputados) experimenta un avance muy sustancial y, a pesar de encontrarse a 7 puntos de distancia del PNV, se erige como gran beneficiario de estas elecciones. Su notable avance en porcentaje de votos y en escaños le valdrá por primera vez la *lehendakaritza*. El PP (12,7%), por su parte, prosigue su tendencia a la baja des de su máximo histórico de 2001 y pierde dos diputados quedándose en 13. Eusko Alkartasuna (3,3%) recoge un revés en su apuesta por concurrir en solitario, y se queda con un solo diputado en el Parlamento, igual que EB (3,17). Aralar aparece como la fuerza emergente en el panorama electoral vasco, superando el 5% del voto y pasando de uno a cuatro diputados.

En general la correlación básica de fuerzas en el electorado vasco sufre alteraciones pequeñas pero significativas. De todos modos, al tratarse de las primeras elecciones al Parlamento Vasco sin la presencia de la izquierda abertzale en una lista legal, se liberan una serie de escaños que permiten que la reconfiguración de fuerzas en el nivel institucional sea más marcada.

La participación

La participación (64,7%) ha retrocedido algo más de tres puntos respecto a las anteriores elecciones autonómicas (2005), cuando ya había experimentado un retroceso importante respecto a 2001. A pesar de ello, visto en perspectiva histórica, no se trata de un nivel extremadamente bajo. En las elecciones autonómicas se han registrado históricamente cifras inferiores de participación en diversas ocasiones (1980, 1990, 1994).

Por provincias, los niveles de participación presentan mayores diferencias de los que es habitual en comicios autonómicos donde los niveles de participación en los tres territorios presentan muy escasa diferencias. Guipúzcoa presenta el nivel más bajo de participación (61,7%) mientras en Álava es del 65,1% y en Vizcaya del 66,3%. Esta diferencia deriva de la desigual evolución de la participación por territorios: ha habido un fuerte descenso de la participación en Guipúzcoa (-6, paralelamente a los mayores incrementos en el voto nulo), más moderado en Álava (-4) y muy suave en Vizcaya (-1,5).

La orientación del voto

El PNV recoge 399.600 votos, 68.400 menos de los que consiguió en coalición con Eusko Alkartasuna en 2005, lo que implica un retroceso de poco más de 3,4 puntos. Hay que tener en cuenta sin embargo los 38.000 votos obtenidos por EA en solitario, lo que significa que en conjunto las pérdidas de PNV y EA son moderadas, unos 30.000 votos. En definitiva, se trata de un resultado que muestra un elevado grado de estabilidad en los apoyos obtenidos por el nacionalismo moderado. Por provincias, el PNV mantiene Vizcaya como su plaza fuerte (38,24%) y Álava (28,34%) como su punto débil. De todos modos, las pérdidas del PNV respecto a la coalición PNV-EA han sido especialmente acusadas en Guipúzcoa, territorio donde EA tiene una mayor implantación. Si sumamos los resultados de ambos partidos, las pérdidas oscilan entre el 0,43 de Vizcaya y el 1,86 de Guipúzcoa, precisamente el territorio donde Aralar ha crecido más, como veremos.

A distancia, con 318.112 votos, se sitúa el PSE-EE que se consolida en su tradicional segunda posición. El PSOE es el partido que registra un mayor avance en apoyos, de más de cinco puntos (que se suman a los cinco puntos ya recuperados en 2005). Se trata de una formación con implantación relativamente homogénea en los tres territorios históricos, oscilando entre el 26% de Guipúzcoa y el 29,4% de Álava. El avance es así mismo, homogéneo aunque varía entre los 4 puntos recuperados en Álava y los más de 6 de Guipúzcoa. El hecho de haber obtenido avances más significativos precisamente en los territorios donde tenía tradicionalmente menor penetración hace que en esta ocasión la implantación del PSE sea homogénea en todo el territorio de la Comunidad Autónoma Vasca.

El PP sigue su tendencia descendente y pierde casi 65.000 votos, lo que le vale un retroceso de 4,5 puntos, casi simétrico al avance del PSOE. A diferencia de la formación anterior, el PP sí es una formación con implantación profundamente desigual entre territorios, y varía entre el 20% de apoyos en Álava y el 9% de Guipúzcoa. Las pérdidas respecto a 2005 sí son homogéneas, siendo algo más acusadas en Álava (-5,77) que en Vizcaya y Guipúzcoa (-4,45 y –4,15, respectivamente).

A pesar de su presencia en el ejecutivo Ezker Batua (EB/IU), retrocede algo más de dos puntos, quedándose ligeramente por encima del 3% en las tres circunscripciones electorales vascas. Se trata, este sí, de un retroceso territorialmente homogéneo.

Aralar es la formación que proporcionalmente más crece en estas elecciones, pasando del 2,3% de 2005 al 5,4% de 2009. Se trata de una formación que tiene Guipúzcoa como plaza fuerte (8,8%) y Vizcaya como punto débil (3,9). Sus avances en esta ocasión han estado concentrados también en Guipúzcoa, donde han crecido casi cinco puntos.

Finalmente, UPyD emerge como fuerza parlamentaria en la CAV, gracias al 3,17% del voto cosechado en Álava, muy por encima del 1,5 de Guipúzcoa y el 1,7 de Vizcaya.

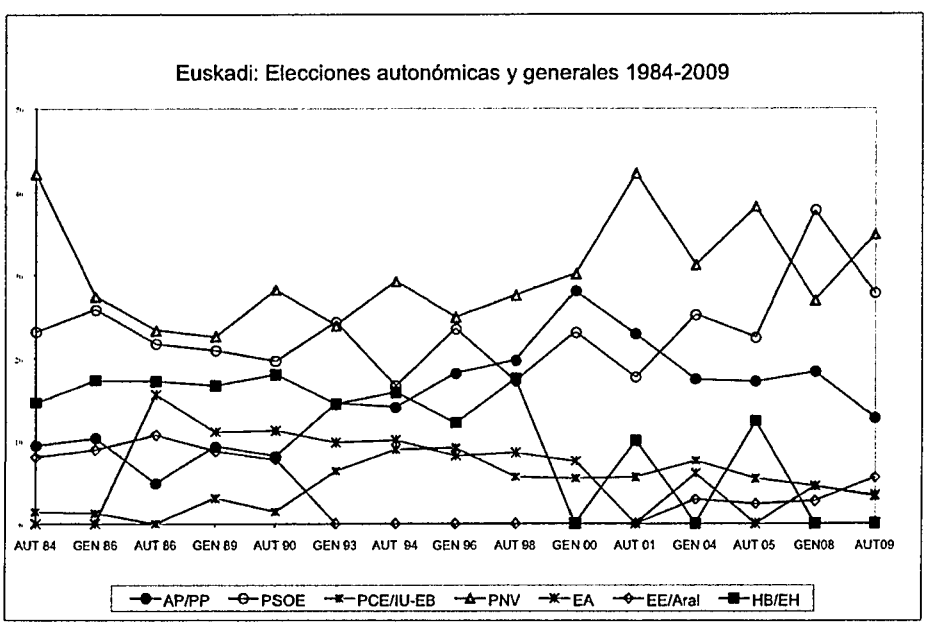
Mención aparte merece el voto nulo. Ante la ilegalización de sus expresiones políticas, la izquierda abertzale ligada a Batasuna hace un llamamiento al voto nulo. Se recogieron 100.939 votos nulos, 96.904 más que en 2005. Esto representa un 8,79% del voto emitido, 3,6 puntos por debajo del resultado cosechado por EHAK en 2005. El voto nulo oscila entre el 13,5% de Guipúzcoa, donde tradicionalmente las formaciones afines a Batasuna han cosechado sus mejores resultados,

COMUNIDAD AUTÓNOMA VASCA:
RESULTADOS ELECCIONES AUTONÓMICAS 2005

	Resultados 2009	Diferencia Aut.09-Aut. 05	Diferencia Aut. 09– Gen. 08	Diputados 2009 *(dif. Aut.09-Aut.05)*
Participación	64,7%	-3,3	0,7	
		% s/votantes		Diputados
PNV*	**34,8**	-3,5	7,9	30 *(+1)*
PSOE	**27,7**	5,3	-10,1	25 *(+7)*
PP	**12,7**	-4,5	-5,6	13 *(-2)*
ARALAR	**5,4**	3,1	2,8	4 *(+3)*
EA**	**3,3**	3,3	-1,1	1 (+1)
EB/IU	**3,2**	-2,1	-1,2	1 *(-2)*
UPD	**1,9**	1,9	1,0	1 (+1)
EHAK***	-	-12,3	-	0 (-9)

*En 2005 se presentó en coalición con EA
**En 2005 se presentó en coalición con el PNV
***No concurre por estar ilegalizado

y el 5,6 de Álava. Aunque sea difícil establecer comparaciones directas, parecería que la ilegalización ha conseguido una merma limitada en los apoyos políticos cosechados por este segmento político, que históricamente se ha caracterizado por una fuerte fidelidad del electorado.



Se trata pues de unos movimientos de voto limitados que no alteran significativamente las pautas tradicionales de voto en los diferentes territorios históricos de la CAV. Quizás el cambio más significativo se encuentre en Álava, donde el PP retrocede casi 6 puntos y se descuelga de PNV y PSOE, que quedan como fuerzas principales del panorama de esta provincia. Hay que destacar, además, que por primera vez desde 1986 el PSE supera al PNV en Álava y se sitúa como primera fuerza en unas elecciones autonómicas.

En Guipúzcoa, por su parte, se impone el PNV (31,5%), seguido del PSOE a distancia (26,11). Más atrás encontramos al PP con el 9% y Aralar con el 8,8%. Destaca el 13% de voto nulo y el 4,47 de EA, que es aquí donde tiene tradicionalmente más implantación.

Finalmente, Vizcaya es la provincia en que el dominio del PNV es mayor, acercándose a la línea del 40%. El PSOE se sitúa 10 puntos por debajo y el PSOE se queda en el 12,95%. Las otras formaciones nacionalistas (EA, Aralar) tienen menor peso en Vizcaya.

Las variaciones en los apoyos electorales han seguido las pautas indicadas en la Tabla de transferencias de voto entre 2005 y 2009. La progresiva centralidad que ha ido conquistando el PSOE en la política vasca se manifiesta en el origen de su avance electoral, consiguiendo captar votantes tanto del PNV como del PP y de EB/IU. Las pérdidas del PNV se distribuyen en pequeños sectores entre PSE, EA y Aralar. Por su parte el PP muestra una ligera fuga de votos hacia el PSOE. Por su parte la falta de clara definición de EB/IU le supone una pérdida de votos hacia el PSOE, principalmente pero también hacia Aralar. Los votos de EHAK tan sólo en un pequeño porcentaje han pasado a Aralar, mientras que la gran mayoría (80%) han ido a engrosar el voto nulo declarado o la no respuesta (que a tenor de las cifras puede interpretarse como voto nulo no declarado).

VOTO EN AUTONÓMICAS DE 2009
SEGÚN VOTO EN AUTONÓMICAS 2005 (% FILA)

	2009								
2005	PNV	PSE-EE	PP	Aralar	EA	EB/IU	nulo	N.C.	TOTAL
PNV EA	**82.2**	6.2	0.1	3.2	**5.3**	0.6	0.4	1.8	100.0
PSOE EE	1.1	**93.2**	.	0.7	.	0.2	.	3.0	100.0
PP	.	4.1	**83.6**	.	.	.	.	1.9	100.0
PCTV/ EHAK	1.8	.	0.9	10.4	1.9	.	12.4	**67.1**	100.0
EB/IU	0.7	18.8	.	7.2	.	**64.0**	.	5.9	100.0
Aralar	4.6	.	.	**91.5**	.	1.9	.	1.9	100.0
No edad	23.3	20.1	.	17.1	2.5	11.7	2.5	16.9	100.0
No votó	22.0	20.8	6.1	15.5	.	2.8	2.1	25.8	100.0
NS/NC	11.4	24.7	1.0	12.0	2.7	4.6	0.5	38.5	100.0

Fuente: CIS 2795, postelectoral 2009

En conjunto estas variaciones se producen en un marco de buen nivel de estabilidad en los alineamientos electorales, con tasas de fidelidad de voto del 85% o más entre los votantes de los principales partidos entre 2005 y 2009. Tan sólo EB/IU presenta una tasa inferior (64%).

El nivel institucional

Como hemos apuntado, si bien la distribución del voto ha experimentado cambios limitados, la correlación de fuerzas en el seno del Parlamento vasco sí ha cambiado substancialmente como consecuencia de estas elecciones, sobre todo en lo que se refiere a las posibilidades de conformación de mayorías.

De hecho, el cambio es tan substancial que llevará a un cambio en el Gobierno vasco, que pasa a estar presidido por un socialista por primera vez desde el breve período en que Ramón Rubial presidió el Consejo General Vasco (1978-1979).

El PNV, a pesar de su retroceso electoral, se mantiene como el partido con mayor representación en la cámara ganando incluso un escaño con respecto a los 29 que ostentaba junto con EA la anterior legislatura. De hecho, si sumamos el escaño conseguido por EA, la ganancia neta PNV/EA es de dos escaños a pesar de su retroceso electoral.

El PP, por su parte, pierde dos escaños y se queda con 13, manteniéndose como tercera fuerza pero ahora a gran distancia de la segunda.

Como consecuencia de su avance electoral el PSOE es el partido que registra un avance más notable en número de escaños (+7) y pasa de 18 a 25 escaños que significan, con diferencia, su mejor resultado histórico. De esta manera no sólo se consolida como segunda fuerza de la cámara sino que se sitúa a sólo cinco escaños por debajo del PNV y adquiere una posición privilegiada que les valdrá la lehendakaritza.

Entre las formaciones minoritarias, destaca el crecimiento de Aralar, que pasa de 1 a 4 diputados, el retroceso de EB, que se queda con un solo representante en el Parlamento vasco y la irrupción de UpyD que, con un escaño en la circunscripción de Álava aparece por vez primera en el escenario parlamentario vasco.

Estos cambios en la representación y en la correlación de fuerzas parlamentaria se deben no sólo a los cambios en los apoyos electorales sino principalmente a la ausencia de representación del independentismo radical vinculado a ETA que, a diferencia de legislaturas anteriores, no puede contar para la configuración de mayorías y además incrementado el número de escaños a repartir entre las demás fuerzas.

La composición parlamentaria resultante deja a la anterior coalición gobernante (PNV-EA-EB) sin posibilidad de volver a conformar una mayoría estable, ni tan siquiera con la hipotética concurrencia de los 4 diputados de Aralar. Todas las opciones, pues, pasan por el PSE, que se convierte en fuerza imprescindible para la conformación de mayorías atendiendo al contexto de la política vasca. Las opciones que se pueden barajar son, básicamente un Gobierno presidido por el PNV con el apoyo en algún grado del PSE o, alternativamente, la consumación

PARLAMENTO VASCO: DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS 1980-2009

	1980	1984	1986	1990	1994	1998	2001	2005	2009
AP/PP	*2*	*7*	2	6	11	16	19	15	13
PNV	*25*	32	17	22	22	21	33(*)	29(*)	30
EA	-	-	13	9	8	6	-	-	1
PSE	*9*	19	19	16	12	14	13	18	25
EB/IU	*1*				6	2	3	3	1
HB/B/EH/EHAK	*11*	11	13	13	11	14	7	9	-
Aralar								1	4
UA				3	5	2		-	
EE	*6*	6	9	6				-	
UCD/CDS	*6*		2					-	
UPyD									1
	60	75	75	75	75	75	75	75	75

de un cambio de Gobierno a partir de una alianza entre las dos formaciones estatales, PP y PSOE.

Finalmente, el PSE-PSOE opta por esta última opción y descarta dar su apoyo a un Lehendakari del PNV, ni siquiera en la hipótesis de una retirada de Juan José Ibarretxe. La mayoría alternativa que se conforma es la formada por el PSOE y el PP. De este acuerdo resulta la elección de la popular Arantza Quiroga como Presidenta de la cámara vasca, mientras que Patxi López es investido Lehendakari con los votos de su propio grupo, el PP y el único diputado de UpyD.

Se trata de un acuerdo que no prevé la incorporación del PP al Gobierno pero que sí fue rubricado en forma de documento programático conjunto. El texto, bajo el título «Bases para el cambio democrático al servicio de la sociedad vasca» y hace especial hincapié por un lado en la política antiterrorista y por otro lado en la revisión de la política lingüística, educativa y cultural llevada a cabo por los anteriores gobiernos.

Bajo estos auspicios, Patxi López conforma un ejecutivo monocolor, sin presencia de consejeros de otras formaciones, y proclama su voluntad de llegar a acuerdos con formaciones diversas dentro de la cámara. Patxi López forma un gobierno con 10 consejeros, sin ninguna *vicelehendakaritza* y con la presencia de cuatro independientes (Bernabé Unda en Industria, Rafael Bengoa en Sanidad y Consumo, Blanca Urgell en Cultura y Carlos Aguirre en economía).

El nivel local y foral

El cambio en el nivel autonómico se basa en una misma tendencia electoral de incremento del PSOE y retroceso de PNV/EA y del PP observado en las elecciones locales y forales de 2007. El hecho más destacado fue la pérdida de la Dipu-

tación General de Álava, hasta entonces en manos del PP, y que en un marco de gran equilibrio vuelve a manos del PNV en minoría (con apoyo de EA y Aralar/IU) ante la falta de acuerdo entre PP y PSOE al no dar su apoyo el PSOE al candidato del PP que cuenta con 1 escaño más. De esta manera, a pesar de su retroceso en la correlación de fuerzas electoral, el PNV está al frente del Gobierno en las 3 Diputaciones Forales si bien excepto en el caso de Vizcaya la correlación de fuerzas en las Diputaciones presenta situaciones de gran equilibrio.

A nivel municipal PNV y PSOE mantuvieron, respectivamente las alcaldías de Bilbao y San Sebastián, mientras que el PSE accede por primera vez a la alcaldía de Vitoria por un muy escaso margen de votos en detrimento del PP. En el conjunto del País Vasco el PNV detenta el 51% de las alcaldías seguido de ANV con el 14%, PSOE 7% y EA 6%, mientras que los candidatos de las agrupaciones independientes ostentan la alcaldía en el 20% de los municipios.

En conjunto, y dada la importancia de las Diputaciones Forales en el sistema político vasco, se configura así una situación de «Gobierno dividido» sobre una base de apoyos precaria. Este reparto y su precariedad desincentivan situaciones de confrontación que no introducirían mejores expectativas para ninguno de los dos partidos. Tanto PSOE como PNV parecen considerar satisfactoria esta situación, al menos por el momento, introduciendo por ello incentivos a la colaboración.

Las elecciones y el proceso político

El fracaso de las estrategias frentistas ha llevado a un cambio muy importante en las orientaciones políticas de PSE, PNV y PP. Debe tenerse en cuenta que PNV y PSOE representa electorados diferenciados en unos aspectos pero coincidentes en otros. Así, después de la tensión separadora derivada de las estrategias frentistas y el cansancio que ha provocado la tensión, se ha abierto otra vez paso una dinámica más consensual, incentivada a su vez por el equilibrio de fuerzas PNV-PSOE. Por otra parte existe una situación de «Gobierno dividido» entre el nivel autonómico (PSOE) y el nivel foral (PNV) que otorga a cada parte recursos para negociar acuerdos. Tomando en consideración la arena estatal, debe tenerse en cuenta también que el Gobierno vasco se sustenta sobre un acuerdo entre dos partidos PP-PSOE que son los principales adversarios en la arena estatal y que por ello introduce elementos de inestabilidad a este acuerdo y plantea la posibilidad de alternativos. Por su parte la falta de mayoría absoluta del Gobierno del PSOE otorga valor a los votos del PNV y define una situación en la que el PSOE obtiene apoyos y al PNV le otorga visibilidad y utilidad como mediador de intereses del País Vasco.

Este conjunto de elementos configuran la base de incentivos para las estrategias de colaboración multinivel entre PSOE y PNV que, en ausencia de acontecimientos imprevisibles, le dotan de estabilidad a medio plazo sin que ello implique descartar desacuerdos en aspectos concretos.

Por su parte la ausencia del Parlamento vasco de un partido vinculado a ETA supone eliminar un obstáculo que distorsionaba el funcionamiento parlamentario normal para la conformación de mayorías/minorías debido al juego de los diputados del nacionalismo radical vinculado a ETA. Sin embargo su ausencia del Parla-

mento no indica su inexistencia en la sociedad tal como muestra el elevado nivel de voto nulo que siguió su consigna. Y que un sector de la sociedad vasca no se encuentra representado en las instituciones es un problema importante para el buen funcionamiento del sistema político, tanto a nivel del País Vasco como de España.

De todas maneras su ausencia de la Cámara supone un debilitamiento en la capacidad y recursos de intervención para el independentismo radical. Ante esta situación una hipótesis sería que la falta de proyección política e ingresos institucionales supondría que la acción política del independentismo radical quedaría mucho más dependiente de ETA. Ciertamente una evolución en este sentido introduciría aún mayor complicación en el ya complejo panorama política vasco. Pero también tiene sentido la hipótesis contraria: que la ausencia del Parlamento, la carencia de visibilidad y recursos, mostraría al independentismo radical la necesidad de la vía institucional, constituyendo un incentivo a favor de su desvinculación de ETA y de su clara y plena inserción en la política democrática para así poder así disponer plenamente de la visibilidad los recursos de intervención que su capacidad de generar apoyo electoral le otorgue.

ELECCIONES AUTONÓMICAS 2009
RESULTADOS A NIVEL DE COMUNIDAD AUTÓNOMA

Electores	1.776.059		
Participación	1.148.697	68,00	
	votos	% s/voto	Diputados
PNV	399.600	34,79	29
PSOE	318.112	27,69	18
PP	146.148	12,72	15
IU	36.373	3,17	3
ARALAR	62.514	5,44	1
UPyD	22.233	1,94	1
EA	38.198	3,33	1
Verdes	5.643	0,49	
Otros	6.197	0,54	
Div. Izquierda	1.178	0,21	
Nulos	100.939	8,79	
Blancos	11.652	1,01	

Verdes: Berdeak-LV
Div. Izquierda: Partido Obrero Socialista Internacionalista
Otros: Partido Humanista, Por un Mundo más Justo, EKA-Partido Carlista, Partido Antitaurino y contra el Maltrato Animal (PACMA), Partido Familia y Vida

RESULTADOS POR PROVINCIA

	Álava	Guipúzcoa	Vizcaya	País Vasco
Electores	248.231	574.984	952.844	1.776.059
Participación	65,07	61,76	66,34	64,68
% s/ voto				
PNV	28,34	31,57	38,24	34,79
PSOE	29,42	26,11	28,14	27,69
PP	19,93	9,05	12,95	12,72
IU	3,13	3,17	3,18	3,17
Aralar	4,09	8,80	3,90	5,44
EA	3,27	4,47	2,69	3,33
UPyD	3,71	1,50	1,73	1,94
Nulos	5,6	13,5	6,9	8,79

DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS POR PROVINCIA

	EAJ-PNV	PSE-EE/PSOE	PP	ARALAR	EB-IU	EA	UPyD
Álava	8	9	6	1			1
Guipúzcoa	10	8	3	2	1	1	
Vizcaya	12	8	4	1			
País Vasco	30	25	13	4	1	1	1

Fuente: Gobierno Vasco (http://www9.euskadi.net), según resultados proclamados por las Juntas Electorales

LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 2009 EN GALICIA

Francesc Pallarés
Ignacio Lago

Las octavas elecciones autonómicas gallegas se celebraron el 1 de marzo de 2009 después que el Presidente Touriño disolviera el Parlamento Gallego con 3 meses de anticipación. El adelanto electoral estaba en debate público desde el otoño 2008 llegándose a hablar de celebrar elecciones antes de fin de año. El Presidente de la Xunta anunció la fecha de los comicios el 18 de Diciembre después de la aprobación de los presupuestos de la Comunidad para 2009.

El argumento para el adelanto fue separar las elecciones gallegas de las europeas, previstas para principios de Junio, a fin de mantener las elecciones gallegas como proceso propio y poder centrar la atención en el nivel autonómico gallego. Sin embargo no parece ajeno a este adelanto el intento de evitar mayor desgaste ante el desarrollo de la crisis económica.

Posteriormente el *Lehendakari* Ibarretxe convocó también las elecciones vascas para la misma fecha, coincidiendo por primera vez las elecciones gallegas (como las vascas) con otra consulta electoral.

El marco político

Aspectos generales

Las elecciones autonómicas de 2009 en Galicia son las primeras elecciones que se celebran (junto a las simultáneas vascas) después de la victoria socialista en las Elecciones Generales de 2008. La coalición del PSdG y BNG aspira a renovar y ampliar su mayoría para gobernar y el PP aspira a recuperarla después de haberla perdido en 2005. La diferencia entre ambas partes es mínima, de sólo 1 escaño.

Pero en este caso para el PSdG un año es mucho tiempo para mantener la ola favorable al vencedor que durante el periodo inmediato normalmente se deriva de una victoria electoral en las generales. La crisis económica ha estallado y sus desastrosos efectos, especialmente sobre el empleo, se han ido desarrollando desde finales de verano. Las elecciones del 1 de marzo son en realidad las primeras elecciones en el período de crisis. La incógnita sobre los efectos electorales que puedan derivarse de esta situación supone un nuevo factor de incertidumbre ante el resultado. En este marco los diversos partidos han hecho de sus planteamientos frente a la crisis un eje fundamental de sus programas.

En los meses previos a las elecciones se produce también la aparición y denuncia en los medios de comunicación de los casos de escuchas y seguimientos

en el PP de Madrid, así como temas de corrupción y financiación ilegal en la trama del llamado «caso Gürtel» que implica al tesorero del PP y con ramificaciones en algunas organizaciones del partido en Comunidades Autónomas gobernadas por el PP. Los potenciales efectos electorales de este tema en una Comunidad Autónoma donde el PP ha sido siempre el partido mayoritario constituyen también otro factor de incertidumbre sobre los resultados.

En términos de rendimiento legislativo ha sido una legislatura intensa, una de las más productivas, con más de cincuenta leyes aprobadas, algunas muy importantes y siendo casi la mitad de ellas aprobadas por unanimidad de las tres fuerzas políticas con representación parlamentaria. Sin embargo la reforma estatutaria encalla finalmente ante la falta de consenso en los temas de financiación, lengua y definición identitaria. Entre ellos el tema lingüístico es el que ha generado mayor polémica a nivel social. La política lingüística del Gobierno de coalición dirigida a impulsar el desarrollo de la lengua propia ha sido percibida desde la oposición como limitadora de los derechos individuales de los no *galego*-hablantes, movilizándose partidarios de uno y otro lado. El tema ha estado presente en la precampaña y la campaña electorales.

Las fuerzas políticas y la campaña

Salvo en 1989, cuando las elecciones se celebraron tras dos legislaturas de Gobierno de una coalición cuyo socio mayoritario era el PSdG-PSOE, el PP nunca había afrontado unas elecciones autonómicas en Galicia desde la oposición y la izquierda desde el Gobierno. No obstante, la coalición de Gobierno entre el PSdG-PSOE y el BNG en 2005 fue la consecuencia directa de los resultados electorales y duró además toda la legislatura, a diferencia del origen en una moción de censura a mediados de legislatura por parte de la coalición formada por el PSdG-PSOE, Coalición Galega y el Partido Nacionalista Galego en 1987.

En segundo lugar, desde la mayoría parlamentaria absoluta del PP en 1989 hasta su mayoría parlamentaria relativa en 2005, ambos momentos incluidos, Manuel Fraga había sido el candidato a la Xunta y presidente del partido. Por el contrario, el PSdG-PSOE había cambiado tres veces de candidato, de Fernando González Laxe a Emilio Pérez Touriño, pasando por Antolín Sánchez Presedo y Abel Caballero; y el BNG una, de Xosé Manuel Beiras a Anxo Quintana. En 2009 la situación era la inversa. Tanto Touriño y Quintana repiten como candidatos de socialistas y nacionalistas, respectivamente, mientras que Alberto Núñez Feijóo es el nuevo Presidente y candidato *popular*.

Estos aspectos introducen novedad en los planteamientos de campaña de los partidos.

Partido Popular

Desde la oposición y tras la retirada de Fraga, el PP presenta ahora como candidato a Alberto Núñez Feijóo. Después de un complejo proceso interno Nuñez Feijóo fue proclamado candidato a la presidencia de la Xunta en el Congreso de

enero de 2006. Con larga experiencia en altos cargos en la Administración pública, a nivel gallego y español, así como también en el Gobierno gallego, es a primera vez que concurre como candidato a la presidencia de la Xunta. Acompañan a Feijóo que encabeza la lista en Pontevedra, Carlos Negreira cabeza de lista en A Coruña, Mª Carmen Pardo en Ourense y Raquel Arias en Lugo.

El PP desarrolla una intensa precampaña y campaña de desgaste del Gobierno. Dirige así contra el Gobierno la responsabilidad de los efectos negativos de la crisis económica denunciando una mala gestión frente a la crisis así como un «despilfarro irresponsable» en el uso de los dineros públicos en momentos de crisis. En este marco acusa al Gobierno bipartito de haber sumido a Galicia en «la decadencia económica y el desconcierto político». En la misma línea critica al bipartito por el que considera incumplimiento del Plan Galicia que el PP aprobó a raíz de la catástrofe del *Prestige*.

Paralelamente, el PP reivindica la transferencia a Galicia de la titularidad de la Autopista del Atlántico (AP-9). También en la dirección de potenciar las comunicaciones de Galicia como necesidad para su desarrollo, en un cambio respecto a planteamientos anteriores, reivindica también la gestión de los tres aeropuertos, en coordinación con el Estado. Igualmente señala como objetivo de Gobierno que el 80% de la población quede a menos de 10 minutos de distancia de una vía de alta capacidad.

La organización central del PP participó intensamente en la campaña gallega. Consciente de la importancia del resultado de estas elecciones para la consolidación de su liderazgo en el PP e intentando además capitalizar su condición de gallego Rajoy hizo una intensa campaña en Galicia en donde ha pasado 10 de los 15 días de campaña. También Gallardón, así como otros líderes más afines a la línea de Rajoy. No así Esperanza Aguirre ni tampoco Camps, en lo que parece un intento de separar al PP gallego de los posibles efectos del caso Gurtel.

Partido Socialista de Galicia

El Presidente saliente, Emilio Pérez-Touriño, repite por tercera vez como candidato a Presidente de la Xunta por el PSdeG-PSOE encabezando la lista por Pontevedra. En A Coruña la cabeza de lista es Mar Barcón, Secretaria de organización del PSOE gallego, en Lugo encabeza la lista Ricardo Varela, vicesecretario general y *conselleiro* de Trabajo y en Ourense Manuel Vázquez *conselleiro* de Medio Ambiente y con fuerte liderazgo en el socialismo orensano.

Si bien Galicia es una de las Comunidades Autónomas que sale mejor parada de la crisis, entre otras cosas por apenas depender de la construcción la evolución de la crisis económica se ha convertido en elemento esencial, especialmente en Vigo cuya dependencia de Citroën la hace especialmente vulnerable a las consecuencias de la crisis. Sobre esta base la movilización de los indecisos, fundamentalmente votantes socialistas en las generales de 2008, es el eje de la estrategia socialista.

En su campaña Touriño proyecta un estilo «presidencial» señalando como pauta y objetivo central de su política «compartir Galicia», porque «Galicia sólo puede

ser de todos los gallegos y todas las gallegas». En este marco, plantea la necesidad de un pacto político y social, un gran «acuerdo nacional» sobre la situación económica y el empleo; sobre el impulso a la lengua gallega; y sobre la reforma del Estatuto.

En el marco del proceso de negociación y elaboración del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas la reivindicación de una financiación justa para Galicia constituye otro eje de campaña. En este sentido el Presidente de la Xunta insiste en situar las características de la estructura de la población como criterio para el reparto, dadas las características de dispersión poblacional y de envejecimiento que definen la situación gallega.

La organización central del PSOE y el Gobierno participan activamente también en la campaña gallega. Así, el Presidente Zapatero participó en 4 actos electorales, uno por provincia y diversos ministros apoyaron también las candidaturas socialistas tanto en actos como mediante la presentación de diversos acuerdos de inversión del Estado para infraestructuras o equipamientos. También Felipe González participó en apoyo a la candidatura de Touriño.

Bloque Nacionalista Galego

Anxo Quintana repite por segunda vez como candidato a la presidencia de la Xunta por el BNG encabezando la lista de A Coruña, mientras Fernando Xabier Blanco encabeza la de Lugo, Alfredo Suárez la de Ourense y Mª Teresa Táboas la de Pontevedra.

La Asamblea Nacional del BNG celebrada a finales de 2006 supuso un avance organizativo al abandonar el funcionamiento asambleario, se reafirmó en su planteamiento nacional y eligió a Anxo Quintana como Portavoz Nacional de la organización. Sin embargo no parece avanzar en una mayor integración política interna de las diversas organizaciones y sectores que confluyeron en el Bloque. Así, la candidatura de Quintana sólo contó con el apoyo del 62% de los votos en la Asamblea y tiene una mayoría precaria en la Comisión Ejecutiva.

La defensa de la lengua gallega y un Estatuto que reconozca el «carácter nacional» de Galicia, son los ejes centrales de su planteamiento cara a las elecciones de 2009. En esta dirección plantea reemprender el proceso de reforma del Estatuto intentado de nuevo un acuerdo con el PP.

Otras opciones

Además de las tres opciones con representación parlamentaria otras candidaturas pugnan también por el voto del electorado gallego.

Esquerda Unida (Izquieda Unida) en la que Yolanda Díaz, coordinadora general de Galicia, vuelve a ser candidata por segunda vez. Tiene un nivel muy marginal de apoyos en Galicia, por debajo del 1% en las autonómicas y del 2% en las generales. Intenta consolidar una suave progresión en las elecciones autonómicas que le permita llegar a las cifras de las elecciones generales.

Unión por el Progreso y la Democracia. El nuevo partido que consiguiera representación parlamentaria por Madrid en las generales de 2008 se plantea su desarrollo en Galicia y presenta candidatura en las 4 provincias.

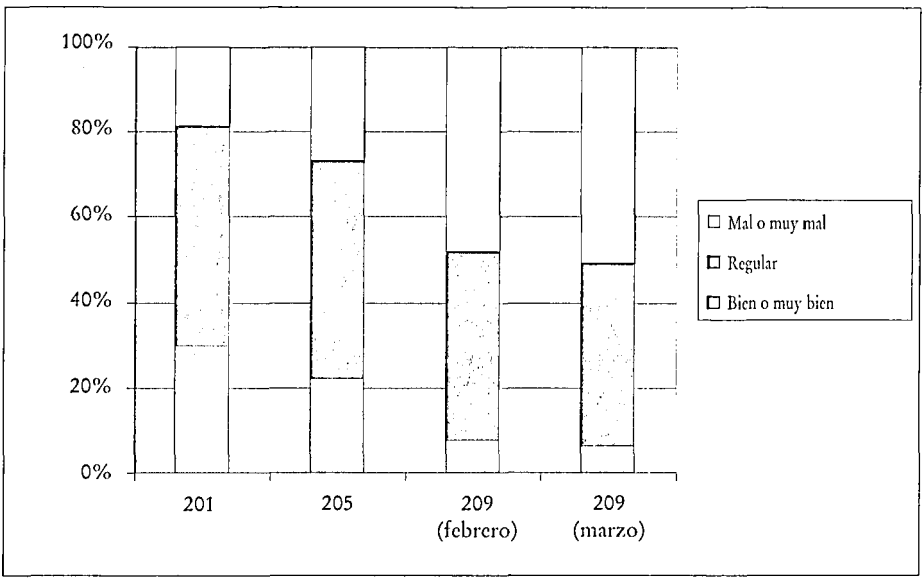
Igualmente otras formaciones del galleguismo: *el Frente Popular Galega*, de izquierdas, nacionalista e independentista; *Terra Galega*, partido *galeguista* de centro progresista, surge en 2006 a partir de la integración de diversas formaciones; *Mais Galicia*, centrista, se forma a partir del Partido Galeguista junto a un sector escindido de Terra Galega.

El «clima» de opinión pública

A finales del otoño 2008 las encuestas apuntaban un ligero ascenso de los partidos de la coalición de Gobierno, tendencia que fue revirtiendo paralelamente al desarrollo de los efectos de la crisis económica. En este marco, a lo largo de la precampaña y la campaña el PP fue recortando distancias en las encuestas hasta dejar los pronósticos en un equilibrio de fuerzas. Pequeños desplazamientos de votos podían reforzar al Gobierno, pero también dar un vuelco a la situación.

Los datos de encuesta en la precampaña expresan la percepción negativa de la situación por parte de los gallegos, habiéndose incrementado sustancialmente el porcentaje de valoraciones malas o muy malas en 2009 con respecto a las elecciones de 2005 o 2001. Las valoraciones negativas de la situación económica acostumbran a tener efectos electorales negativos sobre el Gobierno.

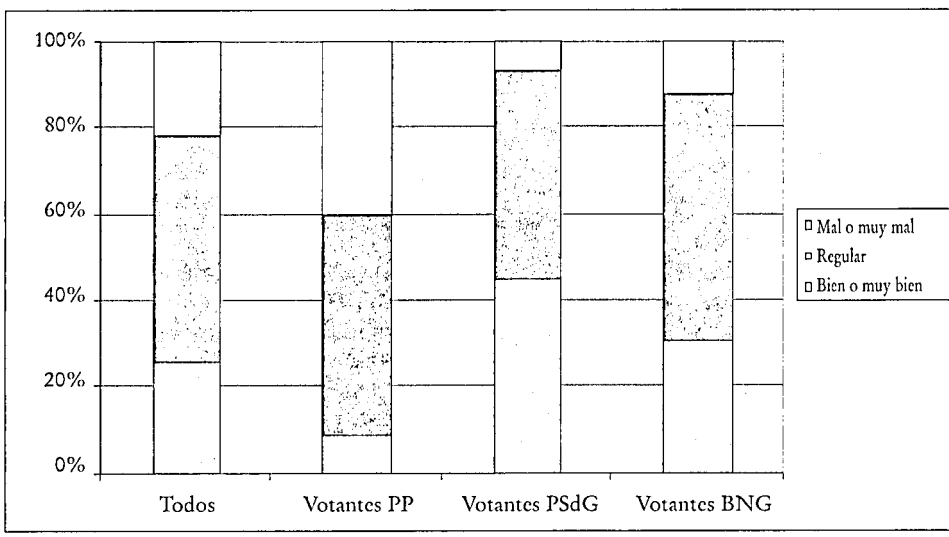
GRÁFICO 1: EVALUACIÓN DE LA SITUACIÓN ECONÓMICA GALLEGA



Fuente: CIS (Estudios 2434, 2611, 2783 y 2796).

En 2005, después de dieciséis años ininterrumpidos con mayorías parlamentaria absolutas del PP, la mayoría de los gallegos deseaba un cambio de Gobierno. En 2009, después de una legislatura de Gobierno PSdG-BNG, eran otra vez más los que pensaban que era deseable un cambio de Gobierno que los partidarios de su estabilidad. Además, en el conjunto de la sociedad gallega existía un equilibrio entre las valoraciones positivas y negativas del Gobierno, con una amplia franja de valoraciones como «regular» (Gráfico-2).

GRÁFICO 2: VALORACIÓN DE LA ACTUACIÓN DE LA XUNTA



Fuente: CIS (Estudio 2796).

La distribución de estas opiniones entre los electorados de 2005 de los tres principales partidos, si bien seguía la lógica partidista descansaba también sobre la calificación «regular», que dejaba la puerta abierta a la estabilidad o al cambio. Las expectativas que había levantado el Gobierno entre socialistas y nacionalistas no se vieron satisfechas, pero la acción del Gobierno tampoco había suscitado una clara crítica.

Del estado de la opinión pública se desprendía pues la posibilidad de cambios, pero también que en todo caso serían suaves, en un sentido u otro.

Los resultados

Aspectos generales

Con una participación similar a la de cuatro años antes, el PP volvió a ser el partido más votado con el 46,3% de los votos, que supone un ligero incremento respecto a 2005. Por su parte el PSdG-PSOE y el BNG perdieron algo más de

dos puntos cada uno de ellos. En base a estos resultados el PP recupera 1 escaño a costa del bipartito pasando de esta manera a detentar la mayoría absoluta en el Parlamento gallego y por lo tanto a recuperar la Presidencia de la *Xunta*.

TABLA 1: RESULTADOS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 2009
(*Y DIFERENCIAS CON 2005 Y 2008*)

	Resultados 2009	*Diferencia Aut. 09-Aut. 05*	*Diferencia Aut.09– Gen. 08*	Diputados 2009 *(dif. Aut.09-Aut.05)*
% Participación	**64,4**	*+0,2*	*-6,1*	
	%s/votantes			
PP	**46,3**	*+1,2*	*+2,7*	38 *(+1)*
PSdeG-PSOE	**30,7**	*-2,3*	*- 9,6*	25 *(=)*
BNG	**15,9**	*-2,7*	*+4,4*	12 *(- 1)*
UPyD	**1,4**	*+1,4*	*+0,8*	-
EU-UG	**1,0**	*+0,2*	*- 0,4*	-

La participación

Con un leve incremento de la participación (+0,2 puntos) respecto a 2005, las elecciones autonómicas de 2009 pasan a ser las que han registrado un mayor nivel de participación, superando también ligeramente a las autonómicas de 1993. El equilibrio de fuerzas mantenía la tensión electoral y los esfuerzos de movilización por parte de los diferentes partidos.

Por provincias Lugo se mantiene como la más participativa (66,9%) siendo La Coruña la menos participativa como es pauta casi habitual (63,0%) dentro de un marco de moderadas diferencias interprovinciales en el nivel de participación.

Desde el puto de vista de la participación el aspecto más novedoso de estas elecciones lo presenta el incremento de la participación en Pontevedra (+1,7) en contraste con las demás provincias, especialmente en Lugo (-1,6) siendo muy suave en La Coruña y Orense (0,2 y 0,3 puntos respectivamente). En conjunto una diferencia de 3,3 puntos entre los dos extremos de la variación, una diferencia relativamente pequeña entre provincias que es una pauta habitual en la evolución electoral gallega. Con respecto a las generales de 2008 se produce un importante descenso de la participación (-6 puntos) que como es también pauta habitual es superior en La Coruña y Pontevedra (las provincias donde son mayores las oscilaciones del nivel de participación entre elecciones generales y autonómicas) y más suave en Lugo y Ourense.

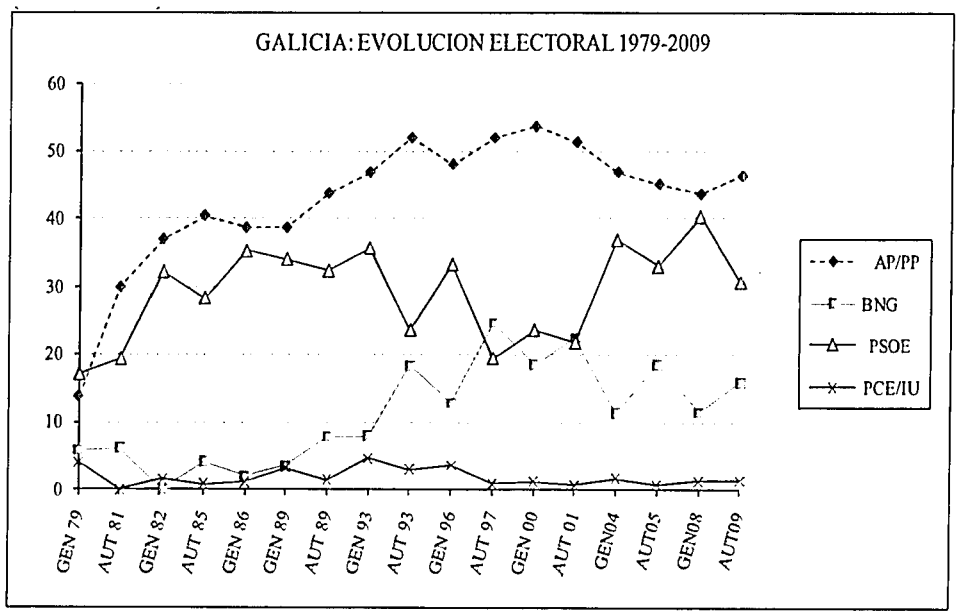
La orientación del voto

El PP, repite por enésima vez como partido más votado (789.427 votos; 46,3%) con un ligero incremento (+1,2 puntos) respecto a 2005, seguido del PSdG que se mantiene como segunda fuerza (524.488 votos; 30,7%) si bien con un ligero

retroceso (-2,3 puntos). En tercer lugar continua el BNG (270.712 votos; 15,9%) que también experimenta un retroceso (-2,7 puntos). Por su parte IU continúa como fuerza marginal (1%) y se ve incluso superada por la nueva UPyD (1,4%). En conjunto pues, cambios suaves en los apoyos electorales que favorecen a la oposición y castigan a los dos partidos de Gobierno.

Este resultado muestra la solidez organizativa y de apoyo electoral del PP en Galicia, instalado en los 750.000-800.000 votos desde 1993 al tiempo que también parece indicar la consolidación del PSdG en el nivel de los 500.000-550.000 votos que alcanzó en 2005. Pero el PSdG queda lejos del nivel que alcanzó tan sólo un año antes en las generales de 2008, su record histórico, y muestra importantes oscilaciones según el tipo de elección (mejor en generales que en autonómicas) mientras el PP presenta mucha mayor estabilidad. Los resultados de 2009 parecen frenar el descenso del PP desde 2001, así como la tendencia ascendente del PSdG acercándose al PP.

GRÁFICO 3. EVOLUCIÓN ELECTORAL EN GALICIA 1977-2009: ELECCIONES GENERALES Y AUTONÓMICAS (% S/VOTANTES)



Más preocupantes son los resultados para el BNG que continúa su tendencia a la baja desde 1997. La estabilidad de resultados entre las generales de 2004 y 2008 parecía indicar que su acceso al Gobierno le había permitido frenar el descenso y consolidarse en los 300.000-325.000 votos pero no es así. La relación entre PSdG y BNG se ha situado en una nueva fase de dominio socialista desde 2004-2005, después de un periodo de equilibrio durante los noventa con la crisis socialista y el paralelo auge del BNG. Existe un espacio electoral común entre

PSdG y BNG que va más allá de un sector de votantes duales que alternan entre ambos partidos entre elecciones generales y autonómicas.

También la «fuga» de votantes de ambos partidos a pequeñas candidaturas (especialmente UPyD y Terra Galega en La Coruña) contribuyen a la explicación de un cambio a partir de la movilización/desmovilización de unas pocas decenas de miles de votos.

La perspectiva territorial

La distribución de los apoyos electorales en el nivel provincial es muy homogénea y por lo tanto en las 4 provincias se repite, con ligeras variaciones, la misma pauta de distribución que la expresada a nivel general de Galicia. El PP es el partido dominante en las 4 circunscripciones seguido del PSOE y del BNG.

TABLA 2: RESULTADOS POR PROVINCIAS EN 2009 *(Y DIFERENCIAS CON 2005)*

	A Coruña	Lugo	Ourense	Pontevedra
Abstención	37,0 *(+0,2)*	33,1 *(+1,7)*	35,9 *(+0,3)*	34,7 *(-1,7)*
	%s/votantes			
PP	45,1 *(+2,4)*	47,3 *(-1,4)*	48,2 *(-2,4)*	46,4 *(+2,5)*
PSdeG	30,3 *(-2,8)*	32,4 *(-2,0)*	31,6 *(+0,9)*	30,2 *(-3,2)*
BNG	15,6 *(-4,8)*	14,4 *(=)*	15,8 *(-0,4)*	16,8 *(-2,3)*

El PP continua presentando sus mejores resultados en Ourense, pero en estas elecciones se ha homogeneizado su implantación debido a su retroceso en Ourense (-2,4) y al incremento que obtiene en La Coruña (+2,4) y Pontevedra (+2,5). Esta evolución contrasta con la del PSOE que presentan sus retrocesos más significativos en estas circunscripciones (-2,8 y -3,3 respectivamente) mientras consigue mejorar sus resultados en Ourense (+1). También el BNG experimenta sus retrocesos más significativos en La Coruña y Pontevedra (-4,8 y -2,3 respectivamente), pareciendo acusar el avance del FPG (+2,2) en La Coruña, la única provincia donde es significativo.

En el nivel municipal, el PP también vence en toda Galicia en 2009: es el partido más votado en 278 de los 315 municipios gallegos, por 33 el PSdG y 4 el BNG. Además, al recuperar la ventaja electoral en A Coruña vuelve a ser el partido más votado en todas las principales ciudades de Galicia. Es igualmente el partido más votado en todos los municipios con más de 6.000 habitantes.

Estos resultados son muy parecidos a los de las elecciones municipales de 2007. Sin embargo al no tener capacidad para formar alianzas, excepto en situaciones puntuales con candidaturas locales, la coalición PSdG y BNG, consiguió la alcaldía en el 43% de los municipios. En relación a las Diputaciones provin-

ciales, el PP retuvo las de Ourense y Pontevedra, mientras el PSdG con el apoyo de BNG mantuvo la de A Coruña que conquistó en 2003. El cambio se produjo en la de Lugo donde el PP perdió la mayoría absoluta que tenía desde 1983 y la presidencia pasó al PSdG apoyado por el BNG.

Las elecciones locales habían dejado las alcaldías de A Coruña, Vigo, Ourense y Santiago en manos socialistas con apoyo del BNG, así como además el de IU en Ferrol. En Lugo la alcaldía queda en manos del PSdG en minoría. Por su parte el BNG alcanza la alcaldía de Pontevedra con apoyo de los socialistas. Sin embargo la alcaldía no parece haber dado réditos electorales en las autonómicas y el PP obtiene en las principales ciudades avances claramente por encima de su media –o a su nivel en Santiago– mientras sólo retrocede en Ferrol. En cambio PSdG y BNG experimentan en las principales ciudades unos retrocesos superiores a su respectiva media. A Coruña (donde los socialistas no perdían ninguna elección desde 2001), Pontevedra y Vigo son los casos más descollantes. El cambio tiene pues base urbana.

El nivel individual

La tabla de transferencias de voto a nivel individual entre las elecciones autonómicas de 2009 y 2005 (Tabla 3) indica las direcciones e intensidad de los flujos de voto entre partidos entre ambas elecciones. De ella se deduce que el cambio a favor del PP en 2009 se ha basado en 3 grandes aspectos:

1) Por una parte, en ser el partido con mayor nivel de lealtad entre sus electores: más de 90% de quienes lo votaron en 2005 lo volvieron a hacer en 2009, en cambio la lealtad es menor en los electorados de PSdG y BNG.

TABLA 3: TRANSFERENCIAS DE VOTO ENTRE LAS AUTONÓMICAS DE 2005 Y LAS AUTONÓMICAS DE 2009 (% COLUMNA)*

		Recuerdo de voto elecciones autonómicas 2005					
Recuerdo de voto elecciones autonómicas 2009		PP	PSdG	BNG	No edad	Abstención	Total
	PP	**91**	11	5	22	23	38 (871)
	PSdG	2	**68**	12	19	5	26 (595)
	BNG	1	5	**66**	26	2	13 (289)
	IU-EU	0	1	2	4	0	1 (24)
	UpyD	1	2	1	0	2	1 (29)
	Terra Galega	0	0	1	0	0	1 (15)
	Otro	0	0	1	1	1	1 (20)
	Blanco	1	2	3	4	5	3 (67)
	Abstención	5	10	9	23	**62**	16 (366)
	Total	100	100	100	100	100	100
		(749)	(748)	(324)	(73)	(267)	(2276)

* Entre paréntesis, el número de individuos.
Fuente: CIS (Estudio 2796).

2) En el marco de una cierta volatilidad entre los 3 partidos, el PP consiguió atraer un buen número de votos desde los electorados 2005 de sus principales rivales PSOE y BNG, mientras que estos partidos apenas consiguieron atraer votantes 2005 del PP: un 11 y un 6% de los votantes del PSdG– en 2005 votaron al PP en 2009, respectivamente, frente al 2% de los votantes del PP que se fueron al PSdG-PSOE y el 1 al BNG.

3) En 2009 la desmovilización hacia la abstención entre votantes del PP en 2005 es mucho menor que entre los votantes de los partidos de izquierda en 2005. Además, el PP consigue movilizar abstencionistas de 2005 en mucha mayor medida que socialistas y nacionalistas.

¿Cómo se ubican estos cambios en las pautas de comportamiento electoral y de la competición política en Galicia? Como es sabido la competencia electoral en Galicia se articula sobre dos ejes de competición: el eje de izquierda-derecha y el eje territorial/nacional. La percepción propia y la de los partidos en ambos ejes sienta las bases de la estabilidad e institucionalización del sistema de partidos y define los espacios de competición entre los partidos. En conjunto, la competición electoral en Galicia se orienta fundamentalmente sobre el eje izquierda/derecha, de modo que el eje territorial/nacional desempeña un papel menos importante.

La dimensión izquierda-derecha discrimina a los electorados de los tres grandes partidos (Tabla 4). En los espacios de la derecha y el centro-derecha, donde se concentra alrededor del 20 % de los electores, el PP es prácticamente «partido único» consiguiendo el voto de la práctica totalidad de los votantes en este espacio ideológico. Por otra parte, en la izquierda y el centro-izquierda, donde se ubica el 40% de los votantes, la inmensa mayoría vota al PSdG o al BNG, decantándose en 2009 a favor del PSdG el mayor equilibrio que existía en 2005 entre socialistas y el BNG.

TABLA 4: ESCALA IZQUIERDA-DERECHA Y COMPORTAMIENTO ELECTORAL EN LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS GALLEGAS, 2009 Y 2005*

	Elecciones									
	2009					2005				
Ideología	PP	PSdG	BNG	Otros	*Electorado*	PP	PSdG	BNG	Otros	*Electorado*
Izquierda (1-2)	2	53	42	4	*9*	0	46	46	9	*9*
Centro-Izq (3-4)	5	55	33	7	*28*	1	54	42	2	*32*
Centro (5-6)	60	28	6	7	*43*	46	36	16	2	*37*
Cent-Der (7-8)	97	2	0	1	*16*	94	5	2	0	*17*
Derecha (9-10)	97	1	1	0	*4*	99	2	0	0	*5*

*Los valores en cada casilla son porcentajes de fila, excepto para el *Electorado* en donde los porcentajes son de columna. Fuente: CIS (Estudios 2611 y 2796).

Pero el cambio más relevante entre las dos elecciones ha tenido lugar en el espacio de centro, donde se autoubican el 40% de los electores. En este espacio el PP incrementa sustancialmente sus apoyos en relación a 2005, al tiempo que PSdG y BNG retroceden.

En la dimensión de nacionalismo gallego (Tabla-5) la mayoría de los gallegos se vuelve a situar en la categoría central, casillas 5 y 6 de la escala, en donde 1 es mínimo nacionalismo gallego y 10 es máximo nacionalismo gallego. Además, las posiciones de mínimo nacionalismo gallego (1 y 2 y 3 y 4), en las que se sitúan entre el 40 y el 45% de los gallegos, dominan sobre las posiciones de máximo nacionalismo gallego (7 y 8 y 9 y 10), en las que está entre el 15 y 20% de los gallegos.

TABLA 5: ESCALA DE NACIONALISMO GALLEGO Y COMPORTAMIENTO ELECTORAL EN LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS GALLEGAS, 2009 Y 2005*

	Elecciones									
	2009					2005				
Nacionalismo gallego	PP	PSdG	BNG	Otros	*Electorado*	PP	PSdG	BNG	Otros	*Electorado*
Mínimo (1-2)	61	28	5	7	*24*	58	31	7	4	*24*
(3-4)	53	34	8	5	*18*	42	37	19	2	*22*
(5-6)	43	37	14	6	*40*	33	43	23	1	*36*
(7-8)	23	28	46	4	*13*	15	23	58	4	*14*
Máximo (9-10)	31	20	46	3	*4*	31	20	49	0	*5*

*Los valores en cada casilla son porcentajes de fila, excepto para el *Electorado* donde los porcentajes deben leerse en columna. Fuente: CIS (Estudios 2611 y 2796).

Los tres grandes partidos, sobre todo el PSdG-PSOE, consiguen niveles significativos de apoyo en todas las categorías, de modo que la distribución de sus votantes es mucho más homogénea que cuando se trata del espacio de izquierda-derecha. Por supuesto, el BNG es quien más votantes tiene entre los gallegos más nacionalistas, pero en este espacio también compiten con buen resultado tanto el PSdG como el PP. Así, si bien el eje discrimina no produce una gran polarización. Ello juega en desventaja para el BNG que encontrando competición en su teórico espacio natural no es capaz de entrar significativamente en los demás espacios. El PP es el más votado por los gallegos menos nacionalistas y, en 2009, también por los que están en las posiciones intermedias (casillas 5 y 6 de la escala), cuando en 2005 era el PSdG-PSOE el ganador aquí.

La recuperación del PP en los espacios centrales de ambos ejes es el aspecto clave en los cambios entre 2005 y 2009 que, sin ser muy importantes cuantitativamente, lo son suficientemente como para provocar un cambio de Gobierno.

El nivel institucional

Después de más de veinticinco años de victorias electorales consecutivas del PP en Galicia, la incertidumbre sobre las elecciones autonómicas no tiene que ver con el partido que obtendrá el mayor número de votos y escaños, sino en si el PP alcanzará el umbral de votos que le otorga la mayoría absoluta de los escaños. Gracias a la sobrerrepresentación que otorga el sistema electoral al partido mayoritario, el PP obtiene 38 escaños, que significan la mayoría absoluta, a pesar de obtener 6.000 votos menos que PSOE y BNG juntos que suman 37 escaños.

El PP recupera en Pontevedra uno de los dos escaños que perdiera en 2005 en beneficio del PSOE, que pierde ahora uno. En La Coruña el PP recupera el escaño que perdió en 2005 en beneficio entonces del PSdG, que lo mantiene, mientras es el BNG el que lo pierde en el marco de un continuado retroceso en la provincia desde 2001. En contrapartida el PP pierde 1 escaño en Ourense en beneficio del PSdG al experimentar una ligera reducción de su ventaja sobre los socialistas.

Independientemente del debate en torno a la regulación sobre el voto de los residentes ausentes, el llamado «*voto emigrante*» es importante en Galicia más que en ninguna otra Comunidad Autónoma. En estas elecciones estaban censados 335.357 electores que residen en el extranjero, el 12,7% del total de electores. La Coruña es la provincia que más electores tiene en el exterior, un total de 117.882, pero es en Ourense donde es más significativo es su impacto al representar el 20,94% de los electores de la provincia. Le siguen Lugo, con un 12,17%; Pontevedra, con un 11,3%; y La Coruña, con un 11%. Con una participación del 31% el PSdG fue la opción que recogió más votos entre estos electores. Sin embargo dados los cocientes en la distribución de escaños tan sólo en Ourense el voto emigrante podía tener alguna influencia. La ventaja de 1.500 votos en este «colegio electoral» fue suficiente para que el PSdG obtuviera su quinto escaño en la provincia que de otro modo hubiera quedado atribuido al PP.

Dada la recuperación de la mayoría absoluta por el PP, la constitución de Gobierno no ofrecía ninguna incógnita y Alberto Núñez Feijóo es elegido nuevo Presidente de la Xunta con mayoría absoluta en la primera votación.

TABLA 6. ELECCIONES GALLEGAS DE 2009:
DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS *(DIFERENCIA CON 2005)*

	A Coruña	Lugo	Ourense	Pontevedra	**GALICIA**
PP	12 *(+1)*	8 *(=)*	7 (-1)	11 *(+1)*	*38 (+1)*
PSdeG	8 *(=)*	5 *(=)*	5 (+1)	*7 (-1)*	*25 (=)*
BNG	4 *(-1)*	2 *(=)*	2 (=)	4 *(=)*	12 *(-1)*

Se mantiene sin embargo un gran equilibrio de fuerzas a nivel parlamentario al disponer el Gobierno de un solo voto de ventaja respecto a la oposición, de

idéntica manera a la legislatura anterior pero con posiciones intercambiadas de los actores. En principio la mínima ventaja no parece que pueda ser un factor de inestabilidad del Gobierno, menos incluso que en la legislatura anterior cuando el Gobierno era de coalición.

Los resultados y el proceso político

Las elecciones gallegas y sus resultados tienen siempre una doble perspectiva de lectura: en clave gallega y en clave española.

A nivel general español, los resultados de las elecciones significan un cierto reequilibrio en la distribución del poder en las Comunidades Autónomas, recuperando el PP Galicia a costa del PSOE-BNG. El simultáneo acceso del PSOE al Gobierno vasco, con el apoyo del PP, es la contrapartida para el mantenimiento de la situación. El PSOE preside las Comunidades de Asturias, Aragón, Baleares y Cataluña en coalición, en el País Vasco en minoría y en Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura con mayoría absoluta. Participa asimismo en el Gobierno de coalición en Cantabria presidido por el PRC. Por su parte el PP gobierna con mayoría absoluta en Castilla y León, Galicia, Madrid, Murcia, La Rioja y Valencia, participando en el Gobierno de coalición de Canarias, presidido por CC. En Navarra gobierna UPN en minoría.

Por otra parte, los resultados de las elecciones gallegas eran especialmente importantes para el proceso interno en el PP a nivel general. La consolidación/debilitamiento de Rajoy dependía también de los resultados en las elecciones gallegas. Después de la derrota en las generales de 2008 y cuestionado su liderazgo desde sectores relevantes del PP, las elecciones gallegas aparecían como un claro test, dado que Feijóo era un hombre de Rajoy (y que el propio Rajoy es gallego).Una derrota hubiera significado avanzar hacia en una crisis interna de consecuencias difícilmente previsibles. Finalmente, la recuperación de la mayoría absoluta en Galicia ha supuesto un importante apoyo para Mariano Rajoy, que se había volcado intensamente en las elecciones gallegas. La posterior victoria del PP en las europeas de Junio fue un nuevo factor de consolidación para Rajoy.

Queda la incógnita de hasta qué punto puede afectar el pase a la oposición del BNG y una eventual crisis interna sobre los apoyos que han venido aportando los dos diputados del BNG al Gobierno en minoría del PSOE a nivel central. En principio no parece que pueda haber cambios significativos en el corto plazo de dos años hasta las elecciones generales de 2012.

A nivel gallego el retorno del PP al Gobierno cierra un periodo transitorio, al menos por ahora, en la oposición. Pero no significa una vuelta al mismo PP. Los cambios en la organización después de la conflictiva sucesión de Fraga así como el perfil más centrista y mejor base urbana derivado de las elecciones de 2009 así parecen indicarlo. Para PSdG y BNG, de nuevo en la oposición, se abre una nueva fase que parece llevar a procesos internos de «digestión» en uno y otro partido. Touriño presentó inmediatamente su renuncia a seguir liderando el PSdG, función que asume posteriormente el líder orensano Manuel Vázquez. Por su parte el BNG debe

situarse frente a un continuado descenso electoral en el marco de un contexto interno caracterizado por la división. En todo caso, cualquier alternativa al PP pasa necesariamente por una alianza entre PSdG y BNG. Es decir, son partidos obligados a entenderse si quieren gobernar y plasmar sus planteamientos en políticas públicas en Galicia.

Por lo que se refiere al paralizado proceso de reforma del Estatuto nada ha cambiado desde el punto de vista de la aritmética parlamentaria para la configuración de los 2/3 de mayoría necesaria. La situación no presenta otras alternativas que el consenso total o la parálisis. Tanto entre PP y PSdG como entre PP y BNG suman los votos necesarios, pero en cambio PSdG y BNG no suman suficiente. Por tanto la presencia del PP es ineludible, bien sea a través de mayoría bipartidistas o bien en un consenso tripartito. Por otra parte, dada la mutua necesidad de PSdG y BNG para configurar mayorías de Gobierno, no parecen factible que alguno de ellos pueda decantarse por participar en contra del otro en mayorías de dos partidos con el PP. Por lo tanto el consenso tripartito parece la única posibilidad. O la parálisis.

Resultados elecciones autonómicas 2009

GALICIA
RESULTADOS GLOBALES

Electores	2.648.276		
Votantes	1.706.198		
% Participación		64,4	
	Votos	*% s/votantes*	*escaños*
PP	789.427	46,3	38
PSdeG	524.488	30,7	25
BNG	270.712	15,9	12
UPyD	23.796	1,4	
EU-IU	16.441	1,0	
Diversos PANE	21.699	1,3	
Verdes	5.911	0,4	
Otros	10.430	0,6	
Blancos	28.071	1,7	
Nulos	15.223	0,9	

RESULTADOS POR PROVINCIAS

Votos	A Coruña	Lugo	Ourense	Pontevedra
Electores	1071898	346193	355666	874519
Votantes	675255	231678	228079	571186
% Participación	63,0	66,9	64,1	65,3
% s/Votantes				
PP	45,1	47,3	48,2	46,4
PSdeG	30,3	32,4	31,6	30,2
BNG	15,6	14,4	15,8	16,8
Escaños	A Coruña	Lugo	Ourense	Pontevedra
PP	12	8	7	11
PSdeG	8	5	5	7
BNG	4	2	2	4

Fuente: Xunta Electoral de Galicia (DOG, 27-03-2009).

LAS CIUDADES AUTÓNOMAS DE CEUTA Y MELILLA

Gerardo Ruiz-Rico Ruiz
Juan José Ruiz Ruiz

Relaciones internacionales e inter-institucionales

Hay que mencionar una cierta proyección internacional de las Ciudades Autónomas en cuestiones que han tenido una actualidad de primer orden dentro de este campo, lo que ha generado una reacción especial de sensibilidad social y política. En concreto, el conflicto árabe-israelí ha dado lugar a algunas iniciativas, entre las que destaca la aprobación de una ayuda al pueblo palestino de Gaza por parte de Melilla o la reprobación por la Asamblea de la Ciudad de Ceuta –con la unanimidad de todos los grupos políticos– del embajador israelí, con motivo de unas declaraciones de este último donde comparaba el muro de Cisjordania con las vallas fronterizas de Ceuta y Melilla.

Destacable igualmente en este campo sería la participación de una delegación del Gobierno de Melilla en Gotemburgo (Suecia), para participar en la XXXVII Asamblea General de la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas de Europa (CRPM), con el objetivo de reclamar de las políticas de la UE el reconocimiento de la especificidad económica y geográfica de las Ciudades Autónomas, aun cuando no se haga referencia a aquéllas expresamente en el art. 299.2 del Tratado de Ámsterdam, precepto que sin embargo contempla la especificidad de Canarias y otras Regiones Ultraperiféricas (RUP). La Asamblea en cuestión aprobó una declaración en la que se mencionaría de manera explícita a las dos Ciudades entre las regiones europeas que necesitarían un tratamiento y financiación acorde con su situación de desventaja geográfica.

El contraste con la posición anterior tiene lugar con el rechazo del Gobierno central para defender una singularidad homologable a la de las Regiones Periféricas, como una prioridad política durante el ejercicio de la Presidencia de la UE durante el primer semestre del 2010. A su vez, y frente a esta actitud gubernamental, la Conferencia de Presidentes de Comunidades Autónomas aprobó una declaración en la que se pedía al Ejecutivo que realizara gestiones en la Unión para recabar un estatus especial para ambas ciudades, a través de un texto que contiene la siguiente declaración: «La Conferencia de Presidentes insta al Gobierno para que refuerce e impulse políticas destinadas a las regiones ultraperiféricas, promueva ante la Unión Europea el desarrollo de un tratamiento especial de la insularidad, y recabe un tratamiento específico para las ciudades de Ceuta y Melilla».

Ciertamente las posibilidades de que la «singularidad» de las Ciudades Autónomas pueda ser reconocida por la UE, en cuanto regiones ultraperiféricas, son más bien escasas, si no completamente nulas. La razón estriba en que el mencionado Tratado de Ámsterdam impone una serie de condiciones muy concretas y estrictas para obtener ese estatuto, basado en las «desventajas específicas» que

puedan concurrir en determinadas zonas o territorios de algunos de Estados: lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos y dependencia económica de un reducido número de recursos. En base estos criterios actualmente sólo reciben un tratamiento –económico y financiero– adaptado a esas circunstancias las Islas Canarias, además de los territorios franceses de ultramar, Islas Azores y Madeira. No obstante, cabría la posibilidad de aplicar a las Ciudades –reconocido por la Comisaría europea para Política Regional– los Fondos FEDER, ya que en el Reglamento que los regula se prevé la posibilidad de suplir otras situaciones de especial desventaja natural y de falta de desarrollo económico, con inversiones adicionales orientadas a finalidades como mejora en la accesibilidad, promoción turística, patrimonio cultural y desarrollo sostenible.

Una de las iniciativas más desatacadas en el ámbito de las relaciones inter-institucionales ha sido la promoción del Acuerdo de las Ciudades Autónomas con la Junta de Andalucía, objetivo por otra parte que se contemplaba en el nuevo Estatuto andaluz del 2007. Sin embargo, la situación una vez más difiere entre ambas Ciudades. Ceuta cuenta ya con un Convenio con la Comunidad andaluza desde el 2008, que está empezando dar resultados positivos para la colaboración en diversas materias de interés común (TVA, patrimonio histórico, protección civil, inturjoven, etc.); se ha previsto además la puesta en funcionamiento de una Comisión de Seguimiento, a la que se van a presentar ya algunas iniciativas futuras, en temas como formación de funcionarios o policía municipal. El caso de Melilla es bien diferente. El convenio con aquélla sigue aquí estancado por motivos que no se pueden comprender muy bien, ya que las relaciones político-institucionales no reflejan situaciones de tensión ni desencuentro que permitan explicar el bloqueo o *impass* en este asunto.

Las relaciones con la Comunidad Autónoma de Andalucía han dado lugar a convenios de colaboración sobre ámbitos específicos, como es el caso del celebrado por la ciudad de Ceuta con la Radio Televisión andaluza para la emisión de la programación de esta última a través de un canal de TDT de Ejecutivo ceutí. También en el ámbito de la protección del patrimonio histórico Ceuta se va a beneficiar de un acuerdo con la Junta de Andalucía para la utilización de personal especializado de esta última que va a trabajar en la conservación de algunos de los bienes culturales más emblemáticos de la ciudad (Puerta Califal).

En el 2009 conviene subrayar asimismo dentro de la esfera de las relaciones intergubernamentales la aprobación de un Convenio entre Ceuta y la Comunidad de Murcia, con perfil y objetivos parecidos al suscrito con Andalucía, con especial incidencia en ámbitos turístico, educativo, deportivo, cultural y medioambiental.

En las relaciones con el Estado, la permanente dialéctica del «histórico agravio comparativo» se ha rebajado de tono de confrontación político-institucional Gobierno central-Ciudad Autónoma; si bien esta reducción sólo se puede constatar de manera notable con la Ciudad de Ceuta, cuyo pragmatismo político ha generado por esa razón un cierto grado de desencuentro político-institucional –y de partido– con el Gobierno de Melilla.

Continua en el debate político y la opinión pública la sensación de ser «ciudades «subsidiadas», excesivamente dependientes de ayudas exteriores procedentes

del Estado, subvenciones por lo general de carácter «condicionado» en la medida en que los fines han sido predeterminados por las autoridades estatales, sin que se pueda constatar en este sentido una relación directa entre *in puts* locales y *out put* estatales. A través de la política de convenios la Administración central se reserva la potestad para fijar los objetivos concretos y las actuaciones a realizar por las entidades locales extrapeninsulares, sin que estas últimas puedan introducir elementos de modulación relevantes de cara a la fijación de prioridades cronológicas o finalistas. Las Ciudades Autónomas se convierten de este modo en poco menos que la administración ejecutiva y ejecutora de unas políticas públicas en cuya elaboración y diseño aquéllas no han participado o se han limitado a ejercer un papel meramente «reivindicativo». Por otra parte, resultan frecuentes los retrasos en la ejecución y cumplimiento efectivo por parte del Estado de los compromisos presupuestarios adquiridos en estos convenios, lo que provoca a su vez un problema de disponibilidad económica que deben solventar transitoriamente los Gobiernos de las Ciudades.

Justamente con ese carácter se siguen solicitando del Estado, de forma periódica y reiterada, la trasferencia de competencias ejecutivas en materias (urbanismo) que contienen ya un valor casi simbólico como demandas de autogobierno. No obstante, también aquí se pone manifiesto un relativo tono *asimétrico*, característico en general de la forma territorial del Estado, al observarse una diferencia clara en cuanto al planteamiento de estas reivindicaciones por parte de ambas Ciudades. Mientras Melilla reclama la trasferencia de la competencia sobre urbanismo, Ceuta parece inclinarse por un modelo distinto, basado en la aprobación de una ley del Estado específica para ambas ciudades.

En todo caso, la que podríamos denominar como «cuestión urbanística» recibe un tratamiento efectivo de tipo compensatorio; la fórmula de cesión o compraventa de terrenos o suelo de propiedad estatal, generalmente perteneciente a antiguas instalaciones militares, suele generar acuerdos entras ambas Administraciones y rebajar sustancialmente los índices de tensión institucional en este ámbito.

Hemos apuntado que, en lo que respecta a la relación política Estado-Ciudad Autónoma, se aprecian modelos divergentes de comportamiento institucional, pese a que ambas ciudades están gobernadas por el mismo partido. Este evidente distanciamiento se ponen de manifiesto mucho más claramente en el caso de Melilla; un ejemplo sólo de esta «oposición institucional» ha sido la ausencia del representante del gobierno de esta ciudad en la reunión de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, a la que sí asistió por el contrario el delegado de la Ciudad de Ceuta. No obstante, la apreciación de estas diferencias por parte de los responsables políticos de las dos Ciudades ha conducido a una «escenificación» de la necesidad de realizar una estrategia conjunta en los temas centrales que les afectan, y en concreto para la reforma del Régimen Económico y Fiscal (REF).

La presencia –a veces excesiva y obsoleta– de la Administración del Estado en las Ciudades alcanza a cuestiones que deberían recibir un tratamiento específico, como es el abastecimiento y potabilización del agua, cuya competencia corresponde a la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, pese a la separación física y geográfica entre esa cuenca y núcleos urbanos situados al otro lado del Mediterráneo.

Reforma Estatutaria

Aunque se han hecho algunas declaraciones políticas –como las del Gobierno de Melilla– manifestando la voluntad de seguir reclamando la conversión de la Ciudad en Comunidad Autónoma, mediante la modificación del Estatuto de Autonomía o la reforma constitucional, lo cierto es que esto no se ha llegado a plasmar durante el 2009 en propuestas o iniciativas concretas más allá de lo puramente declarativo. La situación de bloqueo además viene motivada por la falta de acuerdo entre los grupos políticos con representación en las Asambleas de las Ciudades.

A finales de año, no obstante, el Gobierno ceutí ha entregado al Gobierno estatal un borrador –documento de bases– de nuevo Estatuto de Autonomía, rompiendo así la sensación de estancamiento que este tema había producido a lo largo del 2009. La reacción de los grupos de la oposición en la Asamblea de la Ciudad, no ha sido muy favorable por la forma empleada, al margen de la vía parlamentaria y del consenso que requiere un asunto de esta naturaleza. La división entre los grupos políticos es patente, ya que en este tema el PSOE mantiene que sería negativo modificar el status que en la actualidad tiene aquélla, gracias al cual disfruta de una relación especial con el Estado. El objetivo por tanto para este partido debería centrarse por el contrario en el aumento del techo competencial de la Ciudad. Esta postura resulta contradictoria en buena medida con la que, de común acuerdo, consensuaron PP y PSOE unos años antes, abiertamente en favor de la conversión de la Ciudad en Comunidad Autónoma.

No obstante sí que se constata al menos una coincidencia fundamental entre las principales formaciones políticas, tanto ceutíes como melillenses, en torno al modelo de financiación del futuro Estatuto, el cual tendría que ser similar al previsto en algunos de la última generación estatutaria (Andalucía, Cataluña), para garantizar unos niveles satisfactorios de inversiones estatales en función de un criterio preestablecido (población, singularidad territorial).

Economía y financiación

El nuevo modelo de financiación autonómica ha generado expectativas para encontrar una solución idónea a los numerosos problemas de esta naturaleza que arrastra la ciudad, como la escasez de suelo industrial, una tasa de paro elevada (24% aproximadamente en Melilla) o flujos migratorios de secuencia diaria (casi el 30% del censo de población estable de ambas ciudades).

En el marco del nuevo sistema de financiación autonómica, se ha acordado la participación de las Ciudades Autónomas en el denominado Fondo de Cooperación, como una reclamación lógica fundada en sus indiscutibles particularidades sociales y geográficas. Los déficits actuales tienen su origen en el desfase que habitualmente se produce entre recursos y competencias transferidas, sobre la base igualmente de elementos relevantes y singulares (población flotante, aislamiento geográfico), que impiden un correcto funcionamiento de algunos servicios públicos.

El Plan para la Dinamización y el Empleo, puesto en marcha por el Gobierno central para hacer frente a la grave crisis económica, ha supuesto asimismo para la

Ciudad Autónoma una inversión del Estado adicional a las que habitualmente recibe por razón de su especialidad territorial. Asimismo, el Fondo de Suficiencia Económica permitirá cubrir presupuestariamente las necesidades y gastos de ambas Ciudades sobre servicios trasferidos y órganos de autogobierno.

El cuadro se completa con el Fondo Estatal de Inversión Local, que ha trasferido a las ciudades unas determinadas partidas en línea con las inversiones realizadas en el conjunto del territorio nacional por el Ejecutivo estatal para sufragar determinados proyectos y obras de escasa envergadura (mejora de de la red de saneamiento de aguas, estación de bombeo de aguas, alumbrado de calles, etc.). Asimismo, el Fondo Estatal de Empleo y Sostenibilidad Local, se ha enfocado prioritariamente a la financiación de proyectos de desarrollo sostenible en sus vertientes medioambiental y de apoyo a la innovación económica y social.

Las ciudades están aún excluidas del Fondo de Compensación Interterritorial, al igual que del Fondo de Garantías de Servicios Públicos Fundamentales, al carecer de determinadas competencias en materias como educación, sanidad o servicios sociales.

Uno de los datos más significativos del 2009 ha sido la búsqueda permanente de una estrategia común de ambas ciudades en torno a una futura reforma del Régimen Económico y Fiscal (REF). Las alternativas que se presentaban eran básicamente dos; la primera opción era presentar una iniciativa parlamentaria en esa dirección en las Cortes Generales, la otra alternativa era la presentación de esa proposición vía Grupo Parlamentario Popular en el Congreso. La propuesta sin embargo no se ha formalizado como iniciativa legislativa propia, sino que se ha solicitado –por Ceuta– al Gobierno de Estado, a la espera de que sea elevada al Parlamento como proposición de ley del PP.

El contenido de esa reforma del REF apunta fundamentalmente en la dirección de elevar las deducciones fiscales en el Impuesto de Sociedades (del 50% al 75%) y del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas, si bien se plantean en ella otros aspectos referidos una Reserva de Inversiones para empresas radicadas en las Ciudades Autónomas y sistemas de compensaciones o bonificaciones en el transporte marítimo y aéreo de mercancías. Este mecanismo de compensaciones fiscales permitiría a las ciudades una inyección y un impulso para la actividad económica importante, afectada negativamente por las pérdidas en la esfera de la actividad comercial y por la reducción de efectivos militares, aunque para el Estado suponga renunciar a ingresar unas partidas significativas.

La reforma del REF afectaría también al Impuesto de Sociedades, con un incremento de las bonificaciones de hasta el 65% para las empresas radicadas en la ciudad y que obtengan rendimientos fuera de ella. En la misma línea, se ha solicitado incluir en esa revisión del Régimen la ampliación al 75% de las deducciones por el Impuesto de la Renta de las Personas Físicas.

La liberalización de la Unión Europea con Marruecos, a partir de la consideración de este último como socio preferente, está forzando a la clase política de la Ciudades Autónomas a reclamar la inclusión en la Unión Aduanera Europea. Sin embargo, esta petición no ha tenido aún respuesta en alguna iniciativa concreta del Gobierno del Estado.

Todavía en esta dimensión económica, pero con un enfoque internacional, no deja de ser sintomático del clima de desconfianza generado por el nuevo status privilegiado de Marruecos en la UE ante la posibilidad de que no se acepte por el gobierno alauita la inversión en el norte del país, y en cierta medida zona de influencia económica de las ciudades, de los Fondos de Desarrollo Regional que se pueden destinar a Marruecos por parte de aquélla.

Melilla

Los comicios europeos celebrados en junio arrojan en la ciudad de Melilla unos resultados electorales ponen de relieve una vez más el apoyo mayoritario del PP (57,37% de los votos). El PSOE se mantiene en unos niveles habituales (37,24%), mientras que la Unión Progreso y Democracia (UPyD) obtuvo por primera vez votos (3,30%).

La ciudad Melilla sigue siendo objeto de una atención específica por la Administración central del Estado en materia de inversiones. Se ha mantenido la tónica de años anteriores en lo que se refiere a la aprobación por parte de diversos Ministerios (Medio Ambiente, Administraciones Públicas) de proyectos con cargo a determinados Fondos estatales (Fondo para la Dinamización de la Economía y el Empleo, Fondo Estatal de Inversión), orientados principalmente a la creación de puestos de trabajo en el contexto de la crisis económica.

Asimismo, continúa siendo muy significativa la financiación de proyectos con cargo a los Fondos Estructurales y de Cohesión de la UE, con los cuales se ha hecho frente a diferentes obras públicas (soterramiento de contenedores, saneamiento de aguas, restauración de murallas, etc.). No obstante la pérdida de la condición de Región Tipo 1 se intenta compensar con el reconocimiento de Regiones Ultraperiféricas, o un tratamiento privilegiado y compensatorio de una situación geográfica especial

La ya tradicional reivindicación sobre la posible conversión en Comunidad Autónoma parece no haber tenido un especial eco entre la clase política melillense, a pesar de que desde el Gobierno de la Ciudad se sigue manteniendo esa expectativa, defendiéndola en algunos foros y reuniones con responsables del Ejecutivo estatal.

El modelo «parlamentario» de la Ciudad no arroja especiales ni significativas incidencias desde el punto de vista político. No obstante, el nivel de enfrenamiento ha alcanzado ciertos niveles de crispación, sobre todo cuando la Mesa de la Asamblea rechazó la posibilidad de debatir, dentro de un Pleno de control, algunas preguntas presentadas por la oposición (Coalición por Melilla) por abordar materias que, a juicio de la mayoría gubernamental, no eran competencia de la Ciudad Autónoma (Autoridad Portuaria). Esta negativa dio lugar a la presentación de una demanda de amparo por una posible violación del derecho fundamental a la participación política. No obstante, la demanda fue desestimada por el Juzgado, aceptando los argumentos de la Mesa.

Se han realizado inversiones específicas y ayudas estatales que intentarán

paliar problemas sectores económicos y sociales específicos. Es el caso, por ejemplo, de las ayudas al sector pesquero. También, en materia de protección social se ha atendido a la situación de determinados grupos o colectivos con necesidades particulares de atención pública (menores, mayores), mediante la firma de convenios y acuerdos con el Ministerio de Educación Política Social y Deportes. En cuanto a medidas sanitarias, cabe subrayar las inversiones sobre tratamientos para colectivos como enfermos crónicos y polimedicados, y sobre cuidados paliativos, seguridad del paciente, prevención de la violencia de género y atención al parto. En asistencia social, se han llevado a cabo transferencias estatales para planes sociales destinados a personas con discapacidad y al desarrollo de gitano.

Sobre vivienda, el Estado y la ciudad han firmado un convenio para la ejecución del Plan estatal de Vivienda y Rehabilitación, que supondrá inversiones importantes que permitan ampliar el parque público de viviendas; la finalidad principal se orienta a cubrir demandas de aquellos sectores de la población con mayores necesidades en este campo. Las líneas de actuación del Plan inciden especialmente en las ayudas para alquiler a quienes no superen determinados topes o niveles de ingresos, los subsidios en el préstamo para adquisición de vivienda, así como subsidios para mejorar las condiciones materiales y ambientales de la vivienda.

En cuanto a iniciativas de carácter medioambiental, se ha previsto actuaciones como la ampliación de la planta desalinizadora, así como proyectos de obras para saneamiento y depuración de aguas, todo ello con la finalidad de dar cumplimiento a la Directiva Marco del Agua y a la Directiva sobre tratamiento de aguas residuales urbanas.

Las Ciudades Autónomas se benefician del Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes y el Refuerzo Educativo. Después de un año (2008) donde se experimentó un fuerte crecimiento de la presión migratoria, el número de inmigrantes irregulares, y en concreto el de menores, se ha estabilizado en el 2009, sin que se hayan producido flujos ni intentos masivos de atravesar la frontera. Los centros de menores han respondido a las necesidades asistenciales que se han planteado con este último colectivo; si bien se ha propuesto desde las autoridades melillenses la necesidad de acometer las reformas pertinente en la legislación del Menor y de Extranjería, para poder articular mecanismos eficaces y ágiles para la devolución de estos menores a sus respectivos países de origen. Otro dato positivo en la línea anterior ha sido la tendencia al descenso en cuanto al número de inmigrantes en el Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI).

Sin embargo, se siguen produciendo problemas y dificultades para la repatriación a su país de origen de esos menores, en su mayoría marroquíes, ante la falta de respuesta a este problema del Gobierno de Rabat. Por otra parte, se ha llevado a cabo –como un efecto colateral más de la crisis– la reducción sustancial (sobre un 40%) del fondo para el Plan de Inmigración que el Ministerio de Trabajo e Inmigración dedica a la Ciudad.

Entre aquellos objetivos propios que forman parte de la programación política del Ejecutivo autonómico, se ha puesto en marcha el Centro de Operación de Red e Integración de Telecomunicaciones (CORIT), así como la instalación del nuevo cable submarino de fibra óptica o la creación de Centro Tecnológico.

Entre las reclamaciones más sobresalientes que ha planteado la ciudad autónoma al Estado, y que evidencian necesidades sociales e institucionales pendientes, se ha insistido durante todo el año 2009 en la necesidad de calificación como servicio público del transporte aéreo con la península, una decisión que permitiría abaratar sustancialmente el coste de los billetes de avión. La presión ejercida en este punto ha conducido a la constitución de una Comisión Mixta Ciudad Autónoma-Ministerio de Fomento.

También se ha solicitado del Gobierno central la impulsión de un acuerdo entre España y Marruecos para la entrada sin necesidad de visado de ciudadanos del país vecino, como mecanismo para impulsar la economía local.

Un problema endémico, sigue siendo el elevado índice de fracaso escolar que se sigue detectando permanentemente en la Ciudad, y resulta significativo especialmente en los barrios periféricos. Para paliar este problema el Gobierno central aprobó para las dos Ciudades los denominados Plan Educa.

En cumplimiento del mandato estatutario que encomienda a los públicos a la «promoción y estímulo de los valores de comprensión, respeto y aprecio de la pluralidad cultural y lingüística de la población melillense» (art. 5), se ha puesto en funcionamiento una emisión de informativos en lengua tamazight (bereber) en la televisión melillense. Con esta misma orientación se ha suscrito un acuerdo entre UNED y Gobierno local para incluir esta lengua en los programas académicos de esa Universidad. Finalmente, se puede subrayar la aprobación, por primera vez, en los Presupuestos Generales del Estado de una subvención para la impulsión y promoción de esta lengua, aunque todavía no posea la calificación de lengua optativa entre las materias curriculares de la enseñanza dentro de las Ciudades.

Una expresión de la *normalización intercultural* de la ciudad queda de manifiesto en la ausencia de problemas que plantea el uso del velo islámico en los centros escolares.

La pluralidad sociocultural y religiosa de Melilla ha sido un argumento importante para aceptar la propuesta no de ley presentada por IU en la Comisión Mixta Congreso-Senado, para que la ciudad se convierte en una sede estratégica para la organización de encuentros y jornadas en el marco de la Alianza de Civilizaciones.

Un dato que puede ser significativo sobre la adecuación *in put* sociales y los *out put* institucionales como respuestas a aquellas demandas ciudadanas, puede ser el número de quejas que se han presentado al Defensor del Pueblo, que marca unas tendencias contrarias en ambas Ciudades, descendente en Melilla y creciente en Ceuta, respecto de años anteriores. No obstante, se siguen planteando reclamaciones sobre las deficiencias y carestía del servicio de transporte marítimo de Algeciras a Ceuta.

Como iniciativa orientada al objetivo de la «buena Administración», el Gobierno de la Ciudad ha presentado la Carta de Derechos del Ciudadano. En este nuevo instrumento normativo a través del cual se van a regular relaciones entre el ciudadano y la Administración local destaca un amplio catálogo de derechos: derecho de acceso a los centros y oficinas, a recibir una atención e información adecuadas, el derecho a una administración comprensible, Derecho a presentar

documentos y a no tener que aportar documentos, el derecho a presentar quejas y sugerencias, del derecho a una administración participativa y responsable con el ciudadano, al uso de las nuevas herramientas tecnológicas en sus relaciones con la administración, y el derecho a unos servicios públicos de calidad, entre otros.

Ceuta

Una particularidad significativa de las relaciones entre Ceuta y el Gobierno central es la actitud institucional que ha aplicado aquella últimamente en el tradicional contencioso a propósito de las competencias sobre urbanismo. Abandonada la estrategia de confrontación tanto en el plano político como en el jurídico, en este momento se ha alcanzado un nivel de acuerdo muy positivo, que contrasta sin duda con la posición clásica, simbólica y «numantina» casi, que la otra Ciudad Autónoma mantiene todavía en este problema. En consecuencia el gobierno ceutí ha aceptado de manera expresa y sin reservas la regulación vigente en virtud de la cual la aprobación del Plan General de Ordenación Urbana de la Ciudad, así como la modificaciones que tengan un carácter sustancial del mismo, sean competencia del Estado, tal y como establece la Ley del Suelo del 2007.

Actuaciones relevantes en materia medioambiental han sido el sellado de un vertedero, la ampliación de la desaladora y el tratamiento de aguas residuales, esta último ante la necesidad y obligación de cumplir con la normativa comunitaria en materia de aguas (Directiva 91/2000).

Al igual que en Melilla, existe una preocupación especial en relación con el precio de los transportes marítimo y terrestre, que ha dado lugar a diversas reuniones de responsables del Gobierno autónomo con el Ministro de Fomento para buscar soluciones que abaraten el precio de ambos y permitir así una mejor «accesibilidad» desde y a la península.

La implantación de una Aduana Comercial en la frontera con Marruecos sigue siendo una reivindicación constante de la Ciudad, que este año ha sido objeto de una proposición no de ley presentada en el Congreso por IU y apoyada por el resto de formaciones políticas, y aprobada por la Comisión de Exteriores de la Cámara Baja. La proposición insta al Gobierno a abrir de manera urgente negociaciones con el Reino de Marruecos

Una posibilidad que se intenta explotar es la instalación en Ceuta de la sede social de aquellas empresas que se dedican al negocio de apuestas a través de internet, beneficiándose del REF que se aplica a la Ciudad Autónoma.

En materia de inversiones cabe destacar la subvención del Estado para crear una planta de biodiesel, que quedaría instalada dentro del espacio destinado a la Autoridad Portuaria.

La mejora en las relaciones entre Administraciones, ha generado una especie de «singularidad» o asimetría respecto del posicionamiento adoptado por la otra Ciudad Autónoma. En efecto, a diferencia de Melilla, y contrariamente a la postura adoptada por el PP contra el nuevo sistema de financiación autonómica, Ceuta llegó a un acuerdo con el Ejecutivo central en este tema, lo que –al parecer– pue-

de haber sido origen de un tratamiento fiscal más favorable que el recibido por Melilla.

Se reclama del Ejecutivo estatal un compromiso para que Ceuta participe del Fondo de Cooperación, de manera que pueda complementar el sistema de financiación de la Ciudad, y se solicita la aplicación de otros instrumentos –como el Fondo de Suficiencia y el Fondo de Compensación Interterritorial– que se emplean para financiar el ejercicio y los trasvases de competencias a entidades territoriales. El punto en el que no existe sintonía plena entra ambas Administraciones se refiere a la exclusión del fondo de Garantías de los servicios Públicos Esenciales, debido a que las Ciudades Autónomas no tienen trasferidas las competencias en materia de educación, sanidad y servicios sociales.

De manera semejante a como sucede en Melilla, uno de los problemas que genera de manera constante una situación deficitaria para la Ciudad es la inversión necesaria para hacer frente a la atención de menores extranjeros no acompañados (MENA), cuyo elevado número supera los porcentajes por habitante de otras Comunidades Autónomas «receptoras» igualmente de este colectivo (Andalucía, Canarias). La exigencia de una financiación acorde con las necesidades en esta materia representa una demanda permanente en la relación con la Administración central del Estado.

La vida política de la Ciudad Autónoma se ha visto sacudida por la dimisión del Presidente del PP, Pedro Gordillo, debido a la denuncia presentada por una mujer por un posible acoso sexual de que fue objeto por aquél a cambio de determinados favores. Esta dimisión va a suponer la eliminación de una situación de bicefalia al no coincidir en la misma persona los cargos de Presidente del Gobierno y del partido, y la «normalización» por tanto respecto de otros ejecutivos regionales, donde la concentración de ambos cargos es la regla imperante desde hace tiempo. Esta «crisis» ha obligado a reajustar las funciones que tenía atribuidas la Consejería de Presidencia, reasignándolas entre otros departamentos del Ejecutivo ceutí.

La iniciativa política del gobierno ceutí en materia de inversiones se ha centrado en lo que el propio jefe del Ejecutivo llama «demandas crónicas», en este caso especialmente necesarias por la situación de crisis económica. Entre las medidas que pretende impulsar para el resto de la legislatura sobresalen las obras del campus universitario, un complejo cultural, un centro integral de asistencia a la mujer, la apertura de un nuevo polideportivo o el inicio de las obras de viviendas protegidas.

Dentro de las iniciativas propias del gobierno ceutí hay que mencionar también la aprobación del II Plan de Igualdad, en el que se contemplan objetivos preferentes como la adopción de medidas de acción positivas para la conciliación de la vida familiar y profesional o el acceso e inserción de la mujer en el mundo laboral. Esos compromisos se están cumpliendo gracias a la utilización de fondos europeos (Fondo Social Europeo), cuyo destino se enfoca asimismo a cubrir necesidades de colectivos con riesgo de exclusión social.

La crisis económica se está notando especialmente en el área de servicios sociales, donde la protección de grupos más desfavorecidos está generando algunas

dificultades de financiación que han requerido la aportación de la Ciudad, al margen de las trasferencias económicas recibidas del Estado, cuya demanda ha ido creciendo de manera exponencial en función de los déficits presupuestarios y las nueva problemáticas que aquélla está generando.

Uno de los proyectos de mayor envergadura es la puesta en funcionamiento de un hospital, para lo que se han empezado a dar algunos pasos con el INGESA. El Ministerio de Vivienda ha firmado igualmente con la Ciudad un convenio para la construcción de viviendas de protección oficial en régimen de alquiler, así como para la rehabilitación de un número importante de viviendas. Se ha aprobado también por el Ejecutivo estatal la ampliación de la desaladora para cubrir las necesidades de abastecimiento de la ciudad, hasta ahora resueltas en caso de necesidad por la contratación de un buque de transporte desde Algeciras.

Por otra parte, el Fondo de Inversión Local implicará una inversión estatal para realizar una serie de proyectos de infraestructuras y obras de la Ciudad (ampliación de las redes de saneamiento y de agua potable, mejora de vías públicas) que supondrán un incremento de empleo.

En materia de pluralismo religioso, uno los acontecimientos reseñables ha sido la aparición de un cierto conflicto entre líderes musulmanes que representan a las dos corrientes enfrentadas dentro de esa comunidad religiosa. El motivo ha sido el apoyo recibido por la Unión de Comunidades Islámicas de Ceuta para la formación de imanes en Egipto y rabia Saudí. Este acercamiento ha sido duramente criticado por la Delegación de la Federación Española de Entidades Religiosas Islámicas (FEERI), pro-marroquí, al considerar que se está apoyando de este modo una versión islamista radical de la religión musulmana.

El fenómeno de la integración religiosa tiene un exponente verdaderamente relevante en la ciudad de Melilla, a partir del acuerdo alcanzado por el gobierno de la Ciudad con la comunidad musulmana para declarar festivo en el año 2010 la fiesta del *Aid el Kebir*. Se trataría de la primera vez en que la celebración de una festividad no católica adquiere en una localidad española rango de fiesta oficial, e inhábil desde el punto de vista laboral.

Actividad normativa de Ceuta y Melilla en 2009

Ceuta

Normativa propia

Patrimonio

– Aprobación definitiva del Reglamento del Inventario General de la Ciudad Autónoma de Ceuta (BOCCE 10/02/2009).

Administración

– Aprobación definitiva del Reglamento del Registro General de la Ciudad Autónoma de Ceuta. (BOCCE 03/02/2009).

Seguridad

– Aprobación definitiva de la Modificación del Reglamento de la Policía Local (BOCCE 06/02/2009).

– Aprobación definitiva de la modificación del Reglamento del Servicio de Extinción de Incendios y Salvamento de la Ciudad de Ceuta. (BOCCE 17/04/2009).

Sanidad

– Rectificación del Decreto de fecha 29 de abril de 2009 y con número 4637, relativo a la composición de la Comisión Asesora de la Ciudad Autónoma de Ceuta para la prevención, control y seguimiento del virus de la Gripe A.

Hacienda

– Aprobación inicial de la modificación del Reglamento de Subvenciones de la Ciudad de Ceuta. (BOCCE 16/06/2009).

– PROCESA. Plan General de Control de Acciones y Subvenciones Cofinanciadas con Fondos Estructurales, ejercicio 2009 (BOCCE 27/01/2009).

– Aprobación definitiva de las modificaciones de las Ordenanzas Fiscales Reguladoras en diferentes Impuestos y Tasas. (BOCCE 30/01/2009).

Premios y distinciones

– Aprobación definitiva de la modificación del Reglamento de Concesión de Distinciones Honoríficas de la Ciudad de Ceuta (BOCCE 10/07/2009).

Juventud

– Bases de la convocatoria para la concesión de subvenciones a asociaciones juveniles, grupos de jóvenes de Ceuta sin ánimo de lucro y puntos de información juvenil (PIJ), que tengan previsto desarrollo (BOCCE, 13/02/2009).

Aprobación definitiva del II Plan Ceuta Joven (BOCCE, 20/01/2009).

Cultura

– Bases de la convocatoria de subvenciones para el desarrollo de actividades y proyectos de interés educativo o cultura que redunden en beneficio de los habitantes de Ceuta, durante el año 2009 (BOCCE, 20/01/2009).

Empleo

– Resolución de 30 de abril de 2009 del Director Provincial del S.P.E.E. en Ceuta, por la que se aprueba la convocatoria de subvenciones previstas en el R.D. 395/2007, de fecha 23 de marzo, por la que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo. (BOCCE, 18/09/2009).

– Resolución de 2 de abril de 2009 del Director Provincial del S.P.E.E. Ceuta, en el ámbito de colaboración con las corporaciones locales que contraten trabajadores desempleados, para la realización de obras y servicios de interés general y social en Ceuta correspondiente al año 2009. (BOCCE, 10/04/2009).

– Resolución de 11 de marzo de 2009, del Director Provincial de S.P.E.E. en

Ceuta, por la que se convoca las subvenciones para los programa de unidades de apoyo a la actividad profesional en el marco de los servicios de ajuste personal y social de los centros especiales de empleo (BOCCE, 03/04/2009).

– Resolución de 11 de marzo de 2009, del Director Provincial de S.P.E.E. en Ceuta, por la que se convoca las subvenciones para los programa de escuelas taller y casas de oficios, y talleres de empleo (BOCCE, 03/04/2009).

– Resolución de 11 de marzo de 2009, del Director Provincial del S.P.E.E. en Ceuta, por la que se convoca las subvenciones en el ámbito de colaboración con instituciones sin ánimo de lucro que contraten desempleados para la realización de obras y servicios de interés general y social en Ceuta, correspondiente al año 2009. (BOCCE, 10/04/2009).

– Resolución de 11 de marzo de 2009, del Director Provincial del S.P.E.E. en Ceuta, por la que se convoca el acceso a subvenciones para la realización de acciones de orientación profesional para el empleo y la asistencia para el autoempleo, a entidades colaboradoras sin ánimo de lucro, (BOCCE, 27/03/2009).

– Resolución de fecha 11 de marzo de 2009, del Director Provincial del S.P.E.E. en Ceuta, por la cual se convoca las subvenciones para la puesta en práctica de programas experimentales en materia de empleo (BOCCE, 27/03/2009).

– PROCESA. Convocatoria del concurso de ayudas y subvenciones públicas relativas a 'Fomentar la empleabilidad, la inclusión social y la igualdad entre hombres y mujeres', Eje 2, Medida 2.1 y 2.2, Tema prioritario 66, en el Marco del Fondo Social Europeo para 2007-2013. (BOCCE, 06/02/2009).

– PROCESA. Convocatoria del concurso de ayudas y subvenciones públicas relativas a 'Promover iniciativas de Autoempleo', Eje 1, Medida 1.5, Tema prioritario 68, en el Marco del Fondo Social Europeo para Ceuta 2007-2013 (BOCCE, 06/02/2009).

– PROCESA. Convocatoria del concurso de ayudas y subvenciones públicas relativas a 'Transformación de contratos temporales en indefinidos' Tema 1.63 del P.O. Fondo Social Europeo para Ceuta 2007-2013. (BOCCE, 06/02/2009).

– Bases de la convocatoria para la concesión de subvenciones a personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que tengan por objeto la promoción de la salud laboral (BOCCE, 03/04/2009).

Fomento de la economía

– PROCESA. Convocatoria del concurso de ayudas y subvenciones públicas relativas a 'Fomentar el espíritu empresarial y mejora de la adaptabilidad de los trabajadores, empresas y empresarios', Eje 1, Medida 1.4, en el Marco Social Europeo para Ceuta 2007-20. (BOCCE, 06/02/2009).

Innovación

– PROCESA. Bases Reguladoras y Convocatoria de subvenciones públicas del Programa de Apoyo a la Innovación de las Pequeñas y Medianas Empresas 2007-2013 (InnoEmpresa) (BOCCE, 06/02/2009).

Educación

– Bases de la convocatoria de ayudas a la investigación, correspondiente al ejercicio 2009 (BOCCE, 19/06/2009).

– Bases de la convocatoria de ayudas para la financiación de libros de texto y material didáctico complementario del alumnado matriculado en centros docentes de Ceuta, en la Enseñanza Secundaria Obligatoria, curso 2009/2010 (BOCCE, 07/07/2009).

Igualdad

– Bases de la convocatoria para la selección de beneficiarios del programa dirigido a mujeres con especial necesidad de ayuda (BOCCE, 26/05/2009).

– Bases de la convocatoria de subvenciones a asociaciones y entidades sin ánimo de lucro que promuevan la igualdad de derechos y oportunidades, así como la no discriminación entre hombres y mujeres durante el año 2009 (BOCCE, 13/02/2009).

Sanidad

– Real Decreto 924/2009, de 29 de mayo, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla a través del Instituto de Gestión Sanitaria para la implementación de las estrategias del Sistema Nacional de Salud en cuidados paliativos, seguridad de pacientes, prevención de la violencia de género y atención al parto normal en el año 2009 (BOE de 16 de junio de 2009).

Consumo

– Bases de la convocatoria para la concesión de subvenciones destinadas a las Asociaciones, Cooperativas y Federaciones de Asociaciones de Consumidores y Usuarios, para el año 2009 (BOCCE, 12/05/2009).

Turismo

– Contratación mediante procedimiento abierto del diseño y ejecución de un programa de colaboración para la promoción y comercialización de los productos turísticos de la Ciudad de Ceuta, en el ámbito de Andalucía Oriental y resto de las Comunidades Autónomas (BOCCE, 05/05/2009).

– Contratación mediante procedimiento abierto del diseño y ejecución de un programa de colaboración para la promoción y comercialización de los productos turísticos de la Ciudad de Ceuta, en el ámbito de Andalucía Occidental y Portugal (BOCCE, 05/05/2009).

– Bases de la convocatoria para la concesión de subvención adicional a la establecida por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (BOCCE, 23/06/2009).

Convenios

Educación

– Convenio de colaboración entre el Ministerio de Educación y la Ciudad de Ceuta, para la financiación de libros de texto y material didáctico e informático, en los niveles obligatorios de la enseñanza en centros sostenidos con fondos públicos, durante el curso académico 2009-2010, publicado por Resolución de 3 de julio de 2009 de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial en BOE de 22 de agosto de 2009 (pág. 72.154 y ss.).

– Convenio de colaboración entre el Ministerio de educación, política social y Deporte y la ciudad de Ceuta para el desarrollo de diversos programas de interés mutuo centrados en acciones de compensación educativa y de formación de personas jóvenes y adultas desfavorecidas y para la creación y funcionamiento de escuelas infantiles dependientes del Gobierno de la ciudad de Ceuta (publicado por Resolución de 23 de diciembre de 2008, de la Dirección General de Cooperación Territorial en BOE de 30 de enero de 2009, pág. 10.364).

– Convenio de colaboración entre el Ministerio de educación, política social y Deporte y la ciudad de Melilla para la creación y funcionamiento de escuelas infantiles publicado por Resolución de 22 de diciembre de 2008 (BOE de 30 de enero de 2009, pág. 10.378).

Defensa

– Convenio de colaboración entre el Ministerio de Defensa y la ciudad de Ceuta para el desarrollo del protocolo de colaboración para la protección, conservación y difusión del patrimonio histórico militar de la Comandancia General de Ceuta, publicado por Resolución de la Secretaría General Técnica en BOE de 24 de enero de 2009 (pág. 8.546).

– Convenio Marco de colaboración entre el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y la Ciudad de Ceuta para la ejecución del Plan Nacional de Transición a la TDT, publicado por Resolución de la Secretaría de estado de Telecomunicaciones de 20 de enero de 2009, en BOE de 24 de febrero de 2009 (pág. 19.292 y ss.).

– Convenio de colaboración entre la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado y la Ciudad Autónoma de Ceuta para facilitar a los ciudadanos el acceso y consulta a la edición electrónica del diario oficial «Boletín Oficial del Estado», publicado por Resolución de la Dirección de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado de 13 de marzo de 2009, en BOE de 26 de marzo de 2009 (pág. 29.287).

– Convenio entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria y la Autoridad Portuaria de Ceuta para la recaudación en vía ejecutiva de los ingresos de derecho público de dicho organismo portuario, publicado por Resolución de 17 de marzo de 2009, del Departamento de Recaudación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, en BOE de 8 de abril de 2009 (pág. 33.436).

– Convenio de colaboración entre el Ministerio de Vivienda y la Ciudad de Ceuta para aplicación del Plan Estatal Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, pu-

blicado por Resolución de 22 de mayo de 2009 de la Subsecretaría del Ministerio de la Vivienda en BOE 29 de junio de 2009 (pág. 54.375 y ss.).

– Convenio de colaboración entre el Instituto de la Juventud y la Consejería de Juventud, Deportes y Nuevas Tecnologías de la Ciudad de Ceuta, para la promoción de la igualdad de oportunidades de los y las jóvenes, mediante el desarrollo de programas de promoción de la emancipación juvenil, mediante el acceso al empleo y la vivienda, publicado por Resolución de 8 de julio de 2009 de la secretaría General Técnica del Ministerio de Igualdad en BOE de 20 de julio de 2009 (pág. 61.270).

Cultura

– Convenio de colaboración entre el Ministerio de Cultura y la Ciudad de Ceuta, para la comunicación y el intercambio cultural con el resto del Estado español, en relación con los efectos de la situación extrapeninsular de Ceuta (2009), publicado por Resolución de 15 de julio de 2009 en BOE de 4 de agosto de 2009, (pág. 66.785).

– Convenio de colaboración entre el Ministerio de Cultura y la Ciudad de Melilla, para la comunicación y el intercambio cultural con el resto del Estado español, en relación con los efectos de la situación extrapeninsular de Ceuta (2009), publicado por Resolución de 15 de julio de 2009 en BOE de 4 de agosto de 2009, (pág. 66.789).

– Convenio de colaboración entre el Ministerio de Cultura y la Ciudad de Ceuta, para la adquisición de fondos bibliográficos para la mejora de las bibliotecas públicas, publicado por Resolución de 20de julio de 2009 de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Cultura en BOE de 13 de agosto de 2009 (pág. 69.241).

– Convenio de colaboración entre el Ministerio de Cultura y la Ciudad de Ceuta, sobre gestión de la biblioteca de titularidad estatal de dicha ciudad, publicado por Resolución de 25 de agosto de 2009 de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Cultura, en BOE de 14 de septiembre de 2009 (pág. 76.910).

– Convenio entre el Ministerio de Cultura y la Ciudad de Ceuta, para la cesión temporal de la exposición «Contactos Ramón Massats», publicado por Resolución de 23 de diciembre de 2008 de la Secretaría General Técnica, en BOE de 2 de febrero de 2009, pág. 11.096).

Telecomunicaciones

– Adenda al Convenio marco de colaboración entre el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y la Ciudad de Ceuta, para el desarrollo del Programa Ciudadanía Digital, en el ámbito del Plan Avanza, publicado por Resolución de 14 de julio de 2009, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información en BOE de 24 de septiembre de 2009 (pág. 80.691).

– Adenda al Convenio de colaboración entre el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y la Ciudad de Ceuta para el desarrollo del Programa de Infraestructuras de Telecomunicaciones, en el ámbito del Plan Avanza, publicado por Resolución de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la sociedad de la información, en BOE de 20 de agosto de 2009 (pág. 716.30).

Turismo

– Convenio de colaboración entre el Instituto de Turismo de España, la Consejería de Economía y Empleo de la Ciudad Autónoma de Ceuta, la Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Ceuta y la Confederación de Empresarios de Ceuta, para el desarrollo del Plan de Competitividad Turística de la Ciudad de Ceuta «2+2 dos Mares, Dos Continentes», publicado por Resolución de la Secretaría de Estado de Turismo en BOE de 1 de agosto de 2009 (pág. 65.916).

– Convenio de colaboración entre el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y la Ciudad de Ceuta, para la realización del día del emprendedor en el marco de la iniciativa «Emprendemos Juntos» 2009, publicado por Resolución de 10 de septiembre de 2009, de la Secretaría General de Industria, en BOE de 1 de octubre de 2009 (pág. 82.682).

– Convenio de colaboración entre el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y la Ciudad de Melilla, para la realización del día del emprendedor en el marco de la iniciativa «Emprendemos Juntos» 2009, publicado por Resolución de 10 de septiembre de 2009, de la Secretaría General de Industria, en BOE de 1 de octubre de 2009 (págs. 82.692).

Igualdad

– Convenio que desarrolla el suscrito entre el Instituto de la Mujer y la Ciudad de Ceuta, sobre cooperación en programas y actuaciones dirigidos específicamente a mujeres, publicado por Resolución de 13 de octubre de 2009, de la Secretaría General Técnica en BOE de 23 de octubre de 2009 (pág. 88.772).

– Convenio de colaboración entre el Ministerio de Igualdad y la Ciudad de Ceuta, para garantizar a las mujeres víctimas de violencia de género el derecho a la asistencia social integral, publicado por Resolución de 9 de diciembre de 2009 de la Secretaría General Técnica de Ministerio de Igualdad, en BOE de 18 de diciembre de 2009 (pág. 106.984).

Salud y Consumo

– Convenio específico para el año 2009 del Protocolo general de colaboración entre la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas y la Ciudad de Ceuta, publicado por Resolución de 29 de octubre de 2009, de la Secretaría General de Política Social y Consumo en BOE de 23 de noviembre de 2009.

Medio Ambiente

– Declaración de impacto ambiental del proyecto Ampliación del Puerto de Ceuta, fase tercera, formulada por Resolución de 13 de Noviembre de 2009 de la Secretaría de Estado de Cambio Climático en BOE de 3 de diciembre de 2009 (pág. 103.149).

– Convenio de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y medio Rural y Marino y la Ciudad Autónoma de Ceuta para la coordinación y ejecución de acciones en materia de conservación de la Red Natura 2000, publicado por Resolución de 30 de julio de 2009 de la Dirección General de Medio Natural y política Forestal en BOE de 8 de septiembre de 2009 (pág. 76.135 y ss.).

Vivienda

– Convenio de colaboración entre el Instituto de la Juventud y la Ciudad de Ceuta, sobre la realización del programa Bolsa de Vivienda Joven en Alquiler, publicado por Resolución de la Secretaría General Técnica de 4 de diciembre de 2009 en BOE de 17 de diciembre de 2009 (pág. 106.610).

Inmigración

– Adenda al Protocolo por el que se prorroga para el año 2009 el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Ciudad de Melilla para el desarrollo de actuaciones de acogida e integración de personas inmigrantes así como de refuerzo educativo, publicado por Resolución de 9 de diciembre de 2009 de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Trabajo e Inmigración en BOE de 2 de diciembre de 2009 (pág. 107.976).

– Convenio de colaboración entre el Ministerio de Trabajo e Inmigración y la Ciudad de Ceuta sobre atención a menores extranjeros no acompañados, publicado por Resolución de 16 de diciembre de 2009 de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Trabajo e Inmigración en BOE de 29 de diciembre de 2009 (pág. 110.722).

– Protocolo por el que se prorroga para el año 2009 el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Ciudad de Ceuta, para el desarrollo de actuaciones de acogida e integración de personas inmigrantes así como de refuerzo educativo, publicado por Resolución de 17 de diciembre de 2009, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Trabajo e Inmigración en BOE de 28 de diciembre de 2009 (pág. 110.727).

– Resolución de 4 de diciembre de 2009, de la Subsecretaría, por la que se publica la Adenda específica suscrita entre la Entidad Pública Empresarial Red.es, el Ministerio de Vivienda y la Ciudad de Ceuta, para el desarrollo del Programa de Impulso al Urbanismo en Red, publicado en BOE de 18 de diciembre de 2009.

Melilla

Normativa propia

Hacienda

– Ordenanza Fiscal General De La Ciudad Autónoma De Melilla. (BOME Extraordinario de 30 de diciembre de 2009).

Seguridad

– Reglamento De La Policía Local De Melilla. BOME de 2 de octubre de 2009.

Agricultura

– Bases reguladoras de la concesión de determinadas ayudas en materia de Acuicultura en la Ciudad de Melilla para el período 2007-2013 de intervención del fondo europeo de pesca (FEP). BOME de 27 de febrero de 2009.

Cultura

– Acuerdo del Consejo de Gobierno de fecha 20 de febrero de 2009, relativo a bases que regirán la convocatoria de concurso público para la concesión de subvenciones a Asociaciones Domiciliadas en Melilla para la realización de actividades Culturales y Festivas (2009). BOME de 3 de marzo de 2009.

– Acuerdo del Consejo de Gobierno de fecha 27 de febrero de 2009, relativo a aprobación inicial del reglamento regulador de medidas para la inclusión social. BOME de 10 de marzo de 2009.

Juventud

– Orden núm. 359 de fecha 20 de marzo de 2009, relativo a bases de aplicación a la convocatoria pública para la concesión en régimen de concurrencia competitiva correspondiente al año 2009, de subvenciones a proyectos de interés general en el ámbito de actuación de la Consejería en el Área de Juventud. BOME de 24 de marzo de 2009.

– Relación de proyectos cofinanciados con Fondos Europeos dentro del POI 2000-2006 FSE: «Invertimos en tu Futuro» a Asociación de Mujeres Progresistas y otros. BOME de 10 de abril de 2009.

Fomento de la economía

– Acuerdo del Consejo de Gobierno de fecha 17 de abril de 2009, relativo a bases reguladoras del sistema de gestión de las ayudas para proyectos de carácter regional del programa de apoyo a la innovación de las pequeñas y medianas empresas (INNOEMPRESA) 2007-2013. BOME de 24 de abril de 2009.

– Orden núm. 173 de fecha 26 de mayo de 2009, relativa a convocatoria de subvenciones para el programa de apoyo a la innovación de las pequeñas y medianas empresas 2007/2013. BOME de 5 de junio de 2009.

Multiculturalidad

– Convenio de colaboración entre la Ciudad Autónoma de Melilla y la Comunidad Hindú de Melilla, para actividades de mantenimiento de instalaciones, fomento de la cultura Hindú y en general la promoción y estimulo de los valores de compresión, respecto y aprecio de la Pluriculturalidad de la Población Melillense. BOME de 7 de julio de 2009.

Comercio

– Decreto núm. 1033 de fecha 10 de agosto de 2009, relativo a aprobación definitiva del Reglamento de Venta Ambulante. BOME de 14 de agosto de 2009.

Medio Ambiente

– Decreto núm. 1005 de fecha 28 de agosto de 2009, relativo a aprobación definitiva del reglamento de utilización del vertedero controlado de residuos sólidos inertes de la Ciudad Autónoma de Melilla. BOME de 1 de septiembre de 2009.

Sanidad

– Acuerdo de la Excma. Asamblea de Melilla de fecha 10 de septiembre de 2009, relativa a «Aprobación inicial del reglamento de la Sanidad Animal de la Ciudad Autónoma de Melilla». BOME de 25 de septiembre de 2009.

Energía

– Acuerdo del Consejo de Gobierno de fecha 28 de agosto de 2009, relativo a aprobación de las bases del plan de acción de energías renovables 2009. BOME de 25 de septiembre de 2009.

– Acuerdo del Consejo de Gobierno de fecha 28 de agosto de 2009, relativo a renovación convenio de colaboración entre el Instituto para la diversificación y ahorro de la energía y la Ciudad Autónoma de Melilla, Plan (PAE4+). BOME de 25 de septiembre de 2009.

Empleo

– Orden núm. 278 de fecha 1 de octubre de 2009, relativa a bases reguladoras del régimen de ayudas para el fomento del empleo de jóvenes, mujeres y desempleados en microempresas, dentro del programa operativo FSE 2007-2013 de Melilla. BOME de 6 de octubre de 2009.

– Orden núm. 353 de fecha 27 de octubre de 2009, relativa a aprobación de las bases reguladoras para la obtención de diferentes marcas de calidad por las PYME de Melilla para el programa operativo FEDER para Melilla 2007-2013. BOME de 3 de noviembre de 2009.

– Orden núm. 237 de fecha 16 de julio de 2009, relativa a bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas a la realización de itinerarios de inserción para desempleados en el marco del programa operativo Fondo Social Europeo 2007-2013 de la Ciudad Autónoma de Melilla. BOME de 24 de julio de 2009.

– Resolución 1 de mayo de 2009, de la Dirección Provincial en Melilla del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión de subvenciones en el ámbito de la colaboración con las corporaciones locales para la contratación de trabajadores desempleados en la realización de obras y servicios de interés general y social en el territorio de la Ciudad Autónoma de Melilla. BOME de 19 de junio de 2009.

– Orden núm. 127 de fecha 16 de abril de 2009, relativa a convocatoria pública para el año 2009 para financiar la creación o ampliación de pequeñas y medianas empresas que generen empleo estable en el marco del programa operativo para Melilla 2007-2013. BOME de 21 de abril de 2009.

– Orden núm. 121 de fecha 31 de marzo de 2009, relativa a interpretación del art. 17 de las bases reguladoras de régimen de ayudas financieras a empresas generadoras de empleo estable. BOME de 3 de abril de 2009.

Administración de la Ciudad Autónoma

– Carta De Derechos Del Ciudadano Con La Administración De La Ciudad. BOME, núm. 4618, de 19 de junio de 2009.

– Acuerdo del Consejo de Gobierno de fecha 27 de noviembre de 2009, relativo aprobación definitiva del reglamento de la Consejería de Administraciones Públicas. 4 de diciembre de 2009.

Convenios

Medio Ambiente

– Resolución de 21 de enero de 2010, de la Dirección General de Medio Natural y Política Forestal, por la que se publica el Convenio de colaboración, entre el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino y la Ciudad de Melilla, relativo a actuaciones de conservación en la Red Natura 2000. (BOE de 08/02/2010 – Sección III)

Trabajo e Inmigración

– Resolución de 16 de diciembre de 2009, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio de colaboración, entre el Ministerio de Trabajo e Inmigración y la Ciudad de Melilla, sobre atención a menores extranjeros no acompañados. (BOE de 28/12/2009 – Sección III).

Sanidad y Política Social

– Resolución de 7 de octubre de 2009, de la Secretaría General de Sanidad, por la que se publica el Convenio específico para el año 2009 del Protocolo general de colaboración entre la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas y la Ciudad de Melilla. (BOE de 29/10/2009 – Sección III)

Dependencia

– Real Decreto 1489/2009, de 26 de septiembre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a favor de las Ciudades de Ceuta y de Melilla, para la realización de programas y actividades en materia social, personas mayores y personas en situación de dependencia. (BOE de 09/10/2009 – Sección I)

Cultura

– Resolución de 24 de agosto de 2009, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Cultura y la Ciudad de Melilla para la adquisición de fondos bibliográficos para la mejora de las bibliotecas públicas. (BOE de 14/09/2009 – Sección III)

Economía y Hacienda

– Resolución de 24 de julio de 2009, del Departamento de Recaudación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por la que se publica el Convenio suscrito con la Autoridad Portuaria de Melilla, para la recaudación en vía ejecutiva de los ingresos de derecho público de dicho organismo portuario. (BOE de 24/08/2009 – Sección III)

Turismo y Comercio

– Resolución de 10 de julio de 2009, de la Secretaría de Estado de Turismo, por la que se publica el Convenio de colaboración entre el Instituto de Turismo de España, el Patronato de Turismo de Melilla y la Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Melilla para el desarrollo del Plan de Competitividad Turística de Melilla, la España Africana. (BOE de 01/08/2009 – Sección III).

Trabajo e Inmigración

– Resolución de 2 de julio de 2009, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Protocolo por el que se prorroga para el año 2009 el Convenio de colaboración, entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Ciudad de Melilla para el desarrollo de actuaciones de acogida e integración de personas inmigrantes así como de refuerzo educativo. (BOE de 22/07/2009 – Sección III).

Vivienda

– Corrección de erratas de la Resolución de 12 de junio de 2009, de la Subsecretaría, por la que se publica el Convenio de colaboración, entre el Ministerio de Vivienda y la ciudad de Melilla para aplicación del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012. (BOE de 09/07/2009 – Sección III).

Igualdad

– Resolución de 25 de junio de 2009, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio de colaboración entre el Instituto de la Juventud y la Ciudad de Melilla, para la promoción de la igualdad de oportunidades de los jóvenes, mediante el desarrollo de programas de promoción de la emancipación juvenil, mediante el acceso al empleo y la vivienda. (BOE de 08/07/2009 – Sección III).

– Resolución de 12 de noviembre de 2009, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio específico 2009, que desarrolla el Convenio de colaboración, entre el Instituto de la Mujer y la Ciudad de Melilla, sobre cooperación en programas y actuaciones dirigidos específicamente a las mujeres. (BOE de 23/11/2009 – Sección III).

Presidencia

– Resolución de 13 de abril de 2009, de la Dirección de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, por la que se publica el Convenio de colaboración con la Ciudad Autónoma de Melilla para facilitar a los ciudadanos el acceso y consulta a la edición electrónica del diario oficial «Boletín Oficial del Estado». (BOE de 02/05/2009 – Sección III).

– Orden del Ministerio Presidencia del Gobierno de 19 de octubre, por la que se convoca el proceso de integración en la condición de personal estatutario del personal laboral del área funcional de actividades específicas del Hospital Militar de Melilla «Capitán Médico Fidel Pagés». (BOE de 22/10/2009 – Sección II).

Economía

– Resolución de 2 de abril de 2009, de la Dirección General del Catastro, por la que se publica el Convenio celebrado con el Colegio de Abogados de Melilla. (BOE de 25/04/2009 – Sección III).

Comunicaciones

– Resolución de 20 de enero de 2009, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, por la que se publica el Convenio marco de colaboración, entre el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y la Ciudad de Melilla para la ejecución del Plan Nacional de Transición a la TDT. (BOE de 24/02/2009 – Sección III)

Plus de residencia

–Resolución de 2 de febrero de 2009, de la Dirección General de Trabajo, por la que se registra y publica la addenda al acuerdo retributivo, para el año 2008, del personal docente en pago delegado por el concepto retributivo de trienio del plus de residencia, correspondiente a las Ciudades de Ceuta y Melilla, remitido por la Comisión Paritaria del V Convenio colectivo de empresas de enseñanza privada sostenidas total o parcialmente con fondos públicos. (BOE de 17/02/2009 – Sección III)

Normas estatales comunes a Ceuta y a Melilla

Financiación

– Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias. (BOE de 19/12/2009 – Sección I).

TERCERA PARTE

PRINCIPALES RASGOS DE LA EVOLUCIÓN DE LOS ESTADOS EUROPEOS COMPUESTOS EN EL DERECHO COMPARADO EUROPEO DURANTE 2009

FEDERALISMO EN ALEMANIA EN EL 2009*

Gerhard Robbers

El debate sobre el federalismo

Después de unos años de experiencia con la gran reforma del federalismo alemán del año 2006, algunos de sus resultados han sido cuestionados. De forma particular, la prohibición relativamente estricta y amplia de la cooperación entre la Federación y los Länder en materia de educación ha sido el foco de la atención en el año 2009. La ministra federal de educación, *Schavan,* del Partido de la Unión Demócratacristiana (CDU) manifestó al respecto que fue un error prohibir la cooperación entre la Federación y los Länder en la política educativa con ocasión de la reforma del federalismo del 2006. Según la misma, dicha prohibición de cooperación fue un error que sólo hoy un puñado de políticos repetiría. En virtud de la primera reforma del federalismo del 2006 esta previsión fue integrada en la Ley Fundamental a petición, en especial, de los ministros presidentes del Partido de la Unión Demócratacristiana (CDU). La disposición prohíbe a la Federación efectuar inversiones en el campo de la educación. Desde entonces es una competencia exclusiva de los *Länder*. Según la ministra, la prohibición de la cooperación fue una excusa para que no se tuviera que modificar la Ley Fundamental por solo una situación de mal ambiente o descontento, en este caso la disparidad de opiniones entre la Federación y los *Länder*. A pesar de la prohibición, la ministra federal Schavan prometió a los *Länder* que la Federación les ayudaría a largo plazo a aumentar los gastos en escuelas y universidades. De los tres mil millones de euros anuales que la Federación quiere gastar en este periodo legislativo para la educación y la investigación, se aprovecharán también los *Länder*, según la ministra.

Además, en lo relativo a la política federal fue criticado el hecho de que muchos *Länder* cambiaran sus estructuras escolares. Los acuerdos adoptados ahora en los *Länder* conciernen en muchos casos a las estructuras del sistema escolar. Para los políticos federales esta práctica es perjudicial, dado que los cambios estructurales infunden grandes dudas a los padres y provocan disturbios en las escuelas. Los cambios estructurales actuales tuvieron como consecuencia introducir diferencias en los sistemas escolares en Alemania que no tienen nada que ver con la competencia.

Al respecto, el partido de la oposición en la Federación «Bündnis 90»/Los Verdes propuso suprimir la prohibición de cooperación para la Federación, los *Länder* y los municipios en materias de educación. Según ellos, la realidad es que

* Traducción realizada por Verena Krösbacher, traductora de alemán.

todas las fracciones constataron que la adopción de esta medida en el marco de la reforma del federalismo alemán fue un error. De ahí que se iniciara una enmienda de la Ley Fundamental a principios del año 2010. Representantes del Partido Demócrata Liberal (FDP), socio menor en la coalición de gobierno, insistieron en poner a disposición más fondos federales para la financiación de tareas educativas e investigadoras.[1]

Las principales enmiendas de ley: La reforma del federalismo II

La medida más destacada para la reforma del federalismo en el año 2009 es la amplia enmienda de la Ley Fundamental que concierne sobre todo al aspecto financiero del federalismo. Estas enmiendas de la Ley Fundamental se han conocido como la reforma del federalismo II, como continuación de la reforma del federalismo del año 2006.[2] El objetivo central de esta enmienda de la Constitución era tratar de delimitar el nivel de deuda de la Federación y los Länder. Existía la convicción generalizada de que las relaciones financieras necesitaban modernizarse. Por este motivo, el Parlamento alemán, el *Bundestag* y la Cámara de Representación de los *Länder*, el *Bundesrat* aprobaron en el año 2006 la creación de una Comisión Conjunta para la Modernización de las Relaciones Financieras entre la Federación y los *Länder*. La Comisión se constituyó por los presidentes del *Bundestag* y del *Bundesrat* el 8 de marzo de 2007. Tuvo el encargo de elaborar propuestas para la modernización de las relaciones financieras entre la Federación y los *Länder* con el objetivo de adaptarlas a las condiciones cambiantes de la política de empleo y crecimiento dentro y fuera de Alemania. En el interés de un mejor cumplimento de las tareas debieron hacer también propuestas para un incremento de la eficiencia y cooperación de la administración pública. Las regulaciones constitucionales para la limitación de la obtención de créditos, vigentes hasta la fecha, no pudieron evitar un aumento de las deudas de la Federación y los *Länder* en el pasado.

En opinión del legislador constitucional, el importe y el desarrollo de las deudas acumuladas en los últimos decenios en Alemania mostraron que las regulaciones fiscales hasta ahora en vigor no lograron restringir el nuevo endeudamiento de manera sostenible y en consecuencia no pudieron evitar el aumento del ratio de endeudamiento (endeudamiento en relación al producto interior bruto nominal). Desde la introducción del art. 115 en el curso de la reforma constitucional financiera de los años 1967/1969, vigente hasta la fecha, el ratio de endeudamiento de las haciendas públicas se ha incrementado desde un 20% hasta casi un 70% hoy.

Falsos incentivos económicos y políticos, creados por las regulaciones fiscales de la Federación y de los *Länder*, vigentes hasta la fecha, se consideraron, entre otros, como causas de esta evolución. La regla de oro del art. 115, vigente

1. http://www.dradio.de/nachrichten/200912152300/7.

2. Vid. Al respecto: Deutscher Bundestag Drucksache 16/12410, 16. Wahlperiode 24. 03. 2009, Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d).

para la Federación hasta la fecha, que existe de forma parecida en muchas constituciones federales, hizo posible una obtención de créditos netos por el importe de las inversiones previstas en el presupuesto.

Con este fondo se establecen en el art. 109 nuevos principios generales para una limitación constitucional de la obtención de créditos netos, válidos tanto para la Federación como para los *Länder*. Deben garantizar especialmente la capacidad de gasto a largo plazo de los presupuestos de la Federación y de los *Länder*, de acuerdo conformidad con la filosofía del aspecto preventivo del reformado Pacto Europeo de Estabilidad y Crecimiento. A tal fin, deben posibilitar una política financiera que corresponda a la coyuntura y que se oriente al futuro. Para concretar los principios generales formulados en el art. 109, se establecen en el art. 115 los rasgos fundamentales constitucionales de la nueva regla de endeudamiento.

Las enmiendas de la Ley Fundamental, en vigor desde el 1 de agosto de 2009, incluyen una serie de disposiciones financieras centrales. El art. 109 establece para los presupuestos de la Federación y de los *Länder* el principio de un presupuesto equilibrado sin ingresos procedentes de créditos. Para la Federación, este principio se cumple si el déficit estructural no supera el 0,35% del producto interior bruto. Para los *Länder* un endeudamiento estructural no es admisible. Son admisibles las desviaciones de este principio si consideran simétricamente –es decir el auge y la recesión de la misma manera– las consecuencias de la evolución coyuntural de los ingresos y gastos a fin de contribuir a la estabilización de la evolución coyuntural. Además, está prevista una regulación excepcional que garantice la capacidad del Estado de actuar en el caso de catástrofes naturales o situaciones de emergencia extraordinarias que se escapan del control del Estado y que perjudican considerablemente a la situación financiera. Se debe prever una regulación de amortización para los créditos obtenidos en tal situación.

Después de haber cambiado sus apartados 2, 3 y 5, el art. 109 GG dice ahora:

A. La Federación y los *Länder* son autónomos y recíprocamente independientes por lo que respecta a su gestión presupuestaria.

B. Las obligaciones de la República Federal de Alemania que se deducen de actos jurídicos de la Comunidad Europea en base al art. 104 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea sobre el respeto de la disciplina presupuestaria tienen que ser cumplidas conjuntamente por la Federación y los *Länder*. Dentro de este marco se garantiza conjuntamente que sean tenidas en cuenta las necesidades del equilibrio global de la economía.

C. Los presupuestos de la Federación y los *Länder* tienen que ser equilibrados sin ingresos procedentes de créditos. La Federación y los *Länder* pueden prever regulaciones para poder considerar simétricamente, el auge y la recesión de la misma manera, las consecuencias de una evolución de la coyuntura desviada de la situación normal. Pueden prever también regulaciones excepcionales para catástrofes naturales y situaciones de emergencia extraordinarias que se escapan del control del Estado y que perjudican considerablemente a la situación financiera del Estado. Para la regulación excepcional se debe prever una regulación de amortización. La aplicación para el presupuesto de la Federación se establece en el art. 115 entendiendo que la primera frase se

cumple si los ingresos procedentes de créditos no superan 0,35% del producto interior bruto nominal. La aplicación para los presupuestos de los *Länder* se establecerá por ellos mismos dentro del marco de sus competencias constitucionales entendiendo que la primera frase está cumplida, si no están permitidos ingresos procedentes de créditos.

D. Por ley federal, que requiere la aprobación del *Bundesrat*, podrán fijarse principios comunes para la Federación y los *Länder*, en lo que atañe al Derecho presupuestario, a una economía presupuestaria que tenga en cuenta las exigencias coyunturales y a una planificación financiera plurianual.

E. Las sanciones de la Unión Europea relacionadas con las disposiciones del art. 104 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea sobre el respeto de la disciplina presupuestaria las soportan la Federación y los *Länder* en la proporción 65 a 35. La totalidad de los *Länder* soporta solidariamente el 35% de las cargas asignadas a los *Länder* según el número de habitantes; el 65% de las cargas asignadas a los *Länder* las soportan los *Länder* según su contribución en la causa de la sanción. La regulación se hará por ley federal que requiere la aprobación del *Bundesrat*.

Para la realización de los objetivos de la reforma del Federalismo II, la nueva redacción del art. 109 mantiene la regulación vigente hasta la fecha, según la cual la Federación y los *Länder* cumplen conjuntamente las obligaciones de la República Federal de Alemania que se deducen de los actos jurídicos de la Comunidad Europea en base al art. 104 del Tratado CE.

Sin embargo, dentro del marco del principio de presupuestos equilibrados, la Federación posee un limitado margen estructural de endeudamiento que permanece independiente de la situación de coyuntura. Con vistas a la justicia intergeneracional se le permite crear un margen financiero para medidas de alta calidad, es decir, medidas que no sólo sirven para el fortalecimiento del crecimiento y del desarrollo sostenible, sino también, y sobre todo, que benefician a las generaciones futuras, sin causar una evolución de las finanzas públicas no sostenible a largo plazo. Para los *Länder*, el nuevo art. 109 no prevé este margen estructural de endeudamiento.

Los márgenes estructurales de endeudamiento para la Federación y los *Länder* se armonizan con las normas de la vertiente preventiva del Pacto Europeo de Estabilidad y Crecimiento que obligan a los miembros de la zona del euro y del Mecanismo de Tipo de Cambio II a establecer y obedecer a los objetivos presupuestarios a medio plazo, a fin de cumplir con el principio de «proximidad al equilibrio presupuestario o superávit».

La importancia de la vertiente preventiva del Pacto Europeo de Estabilidad y Crecimiento, que completa la vertiente correctora del Pacto, aumentó significativamente con la reforma del Pacto en el año 2005. Los objetivos presupuestarios a medio plazo, perseguidos con el Reglamento (CE) núm. 1466/97, modificado por el Reglamento (CE) núm. 1055/2005, tienen tres finalidades: primero, garantizar un margen de seguridad respecto al criterio de déficit de Maastricht del 3% del PIB nominal; segundo, garantizar progresos rápidos hacia unas finanzas públicas sostenibles a largo plazo; tercero, garantizar un margen de creación políti-

co-presupuestario para medidas de alta calidad, por ejemplo inversiones (netas) económico-nacionalmente útiles.

Los márgenes previstos en el Pacto Europeo de Estabilidad y Crecimiento relativos a los objetivos a medio plazo dan un marco pero no imponen una regla cuantitativa fija para la limitación de la obtención de créditos netos. Las normas formuladas en el art. 109, que imponen la obligación a los *Länder* de equilibrar los presupuestos en una situación de coyuntura normal, sin margen estructural de endeudamiento, y que conceden a la Federación un margen estructural limitado, son deducibles de la filosofía del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Para la Federación, las disposiciones del art. 109 están realizadas y concretadas con una nueva redacción del art. 115. Para los *Länder*, la concreción detallada se hará dentro del marco del derecho de los *Länder*. El art. 115 tiene una nueva redacción que establece:

A. La obtención de créditos y la prestación de fianzas, garantías u otras clases de seguridades que puedan dar lugar a gastos en ejercicios económicos futuros, necesitan una habilitación por ley federal que determine o permita determinar el monto de los mismos.

B. Ingresos y gastos se deben equilibrar, en principio, sin ingresos procedentes de créditos. Se cumple este principio, si los ingresos procedentes de créditos no superan el 0,35% del producto interior bruto nominal. Adicionalmente, en situaciones de evolución coyuntural desviadas de la situación normal deben tenerse en cuenta simétricamente las consecuencias al presupuesto en el auge y la recesión. La obtención de créditos desviada del límite superior permitido en la primera hasta la tercera frase se registrará en una cuenta de control. Las cargas que superen el valor límite del 1,5% del producto interior bruto nominal, deben devolverse adaptadas a la coyuntura. La regulación, especialmente el arreglo de los ingresos y gastos en transacciones financieras; el procedimiento para el cálculo del límite superior de la obtención de créditos netos anual, tomando en consideración la evolución de la coyuntura a base de un proceso de arreglo coyuntural; y el control y reajuste de las desviaciones del valor límite en la obtención de créditos, se hará por ley federal. En caso de catástrofes naturales y situaciones de emergencia extraordinarias que se escapan del control del Estado y que perjudican considerablemente a la situación financiera del Estado, estos límites superiores de crédito se podrán superar en virtud de una resolución tomada por la mayoría de los miembros del *Bundestag*. La resolución se acompañará con un plan de amortización. Los créditos obtenidos según la sexta frase tienen que ser devueltos dentro de un espacio de tiempo adecuado.

Con la nueva redacción del art. 115 se deben eliminar las debilidades del art. 115 anterior por lo que respecta a la contención sostenible del nuevo endeudamiento y adaptar la regla constitucional de endeudamiento de la Federación a las circunstancias modificadas desde la introducción de la regla anterior. Comparado con la regla anterior, el margen de endeudamiento permitido en el futuro reduce significativamente las posibilidades de endeudamiento. En definitiva, debe contribuir a una reducción importante y sostenible del ratio de endeudamiento y de la carga relativa de intereses.

La nueva regulación relativa a la limitación de la obtención de créditos deberá hacerse efectiva el año presupuestario 2011. Dado que en el año 2011 el cumplimento de los nuevos límites no será de hecho posible teniendo en cuenta la actual crisis financiera y económica, que requiere una ampliación del endeudamiento del Estado, el art. 143d prevé supuestos de desviación limitados en el tiempo. Así, la Federación estará autorizada para apartarse de las disposiciones respectivas a la componente estructural del endeudamiento. Los *Länder* estarán autorizados a apartarse de todas las disposiciones del nuevo art. 109 apartado 3. La nueva regulación de endeudamiento tendrá que cumplirse en su integridad por la Federación a partir del año 2016 y por los *Länder* a partir del año 2020.

Además, el art. 143d ofrece la posibilidad de otorgar ayudas de fomento (*Konsolidierungshilfen*) de la Comunidad Federal a los *Länder* Berlín, Brema, Sarre, Sajonia-Anhalt y Schleswig-Holstein teniendo en cuenta su situación presupuestaria especialmente difícil.

El art. 143d dice:

A. Los arts. 109 y 115, en su redacción vigente hasta el 31 de julio de 2009, se aplicarán por última vez al año presupuestario 2010. Los arts. 109 y 115, en su redacción vigente a partir del 1 de agosto 2009 se aplicarán por primera vez al año presupuestario 2011. Las autorizaciones de créditos para patrimonios especiales ya fundados que existirán el 31 de diciembre de 2010 no quedan afectados. Los *Länder* pueden apartarse de las reglas del art. 109 apartado 3, con arreglo a las regulaciones vigentes de los *Länder*, entre el 1 de enero de 2011 hasta el 31 de diciembre de 2019. Los presupuestos de los *Länder* se deberán componer de tal manera que se cumpla la regla del art. 109 apartado 3 quinta frase en el año presupuestario 2020. La Federación puede apartarse de la regla del art. 115 apartado 2 segunda frase entre el 1 de enero de 2011 hasta el 31 de diciembre de 2015. Se deberá empezar la disminución del déficit existente en el año presupuestario 2011. Los presupuestos anuales deben establecerse de tal manera que en el año presupuestario 2016 se cumplan las reglas del art. 115 apartado 2 segunda frase. La regulación se hará a través de una ley federal.

B. Se podrán otorgar anualmente ayudas de fomento de hasta 800 millones de euros, desde el presupuesto de la Federación para los años del 2011 hasta el 2019, a los *Länder* Berlín, Brema, Sarre, Sajonia-Anhalt y Schleswig-Holstein a fin de ayudarles a cumplir las reglas del art. 109 apartado 3 a partir del 1 de enero de 2020. De esta suma le corresponden a Brema 300 millones de euros, a Sarre 260 millones de euros y a Berlín, Sajonia-Anhalt y Schleswig-Holstein 80 millones de euros respectivamente. Las ayudas se harán en base a un acuerdo administrativo con arreglo a una ley federal que requiere la aprobación del *Bundesrat*. La prestación de las ayudas requiere una amortización del déficit financiero hasta el final del año 2020. La regulación, especialmente en lo que respecta a las medidas anuales de amortización del déficit financiero, la supervisión de la amortización del déficit financiero por el Consejo de Estabilidad y las consecuencias en el caso de incumplimiento de los pasos de amortización, se hará por ley federal que requiere la

aprobación del *Bundesrat* y por acuerdo administrativo. No está permitida la prestación simultánea de ayudas de fomento y de saneamiento a causa de una crisis presupuestaria.

C. La Federación y los *Länder* asumen a partes iguales la carga financiera resultante de la prestación de ayudas de fomento. Los *Länder* asumen esta carga de su parte del impuesto sobre las ventas. La regulación se hará por ley federal, que requiere la aprobación del *Bundesrat*.

La reforma del federalismo II admite la toma de contramedidas, en desviación de las prohibiciones normales de financiación, con el fin de poder superar situaciones de emergencia especiales. A tal fin se añadió una segunda frase al apartado 1 del art. 104b. La disposición del art. 104b apartado 1 dice ahora:

(1) La Federación puede otorgar, en la medida que esta Ley Fundamental le asigne competencias legislativas, ayudas financieras a los *Länder* para inversiones especialmente relevantes de los *Länder* y de los municipios (asociaciones de municipios) que sean necesarias

1. Para la defensa contra una perturbación del equilibrio global de la economía o;
2. Para compensar el diferente poder económico en el territorio federal o;
3. Para fomentar el crecimiento económico.

Frente a lo establecido en la primera frase, la Federación puede otorgar ayudas financieras, sin tener competencias legislativas, en el caso de catástrofes naturales o situaciones de emergencia extraordinarias que se escapan del control del Estado y que perjudican considerablemente a la situación financiera del Estado.

El art. 104b en su redacción anterior restringió la posibilidad para la Federación de otorgar ayudas financieras a estos sectores dónde la Federación tenía competencias legislativas. A través de esta ampliación la Federación ahora puede otorgar ayudas financieras sin tener competencias legislativas, en el caso de catástrofes naturales o situaciones de emergencia extraordinarias que se escapan del control del Estado y que perjudican considerablemente a la situación financiera del Estado. Con esta disposición se debe garantizar la posibilidad de realizar programas, necesarios para la superación de tales situaciones de emergencia, sobre el relanzamiento de la actividad inversora del sector público en todos los sectores de inversión con la ayuda de la Federación.

Además, se insertó un nuevo art. 109a en la Ley Fundamental que contiene contramedidas a una crisis presupuestaria. El art. 109a dice:

Para la prevención de una crisis presupuestaria se hará por ley federal, que requiere la aprobación del *Bundesrat*, regulaciones sobre

1. La supervisión continua del régimen presupuestario de la Federación y de los *Länder* a través de un órgano común (Consejo de Estabilidad),
2. Las condiciones y los procedimientos para la constatación de una crisis presupuestaria inminente,

3. Los principios para el planeamiento y la realización de programas de saneamiento destinados a la prevención de una crisis presupuestaria.

Las resoluciones y los documentos de deliberación del Consejo de Estabilidad deberán publicarse.

El art. 109a establece la instalación de una supervisión regular de los presupuestos y la creación del Consejo de Estabilidad. De esta manera se debe identificar el riesgo de una crisis presupuestaria con antelación suficiente para que se pueda evitar. En el caso de una crisis presupuestaria inminente se deben acordar programas de saneamiento en el Consejo de Estabilidad. A través de la publicación de los resultados de la deliberación y de los documentos respectivos se debe generar una presión pública.

Más allá de las disposiciones financieras de la reforma del federalismo II, la reforma incluye también algunas materias de cooperación entre la Federación y los *Länder*. El nuevo art. 91c establece las bases para la cooperación entre la Federación y los *Länder* en el campo de la técnica de la información.

Artículo 91c

A. La Federación y los *Länder* pueden cooperar en la planificación, el establecimiento y la gestión de los sistemas informáticos necesarios para el cumplimento de sus tareas.

B. La Federación y los *Länder* pueden fijar en virtud de convenios las normas de seguridad y el estándar necesarios para la comunicación entre sus sistemas informáticos. Los convenios sobre las bases de la cooperación, según la primera frase, pueden prever para tareas particulares, determinadas en su contenido y dimensión, que entran en vigor regulaciones para la Federación y los *Länder* con aprobación de una mayoría determinada en el convenio. Requieren la aprobación del *Bundestag* y de las asambleas legislativas de los *Länder* participantes. No puede prohibirse el derecho de resolución de estos convenios. Los convenios regularán también la distribución de gastos.

C. A parte de esto, los *Länder* pueden acordar la gestión común de los sistemas informáticos y el establecimiento de instituciones al respecto.

D. La Federación establece una red de conexión para conectar las redes informáticas entre la Federación y los *Länder*. La regulación por lo que respecta al establecimiento y a la gestión de la red de conexión se hará por ley federal que requiere la aprobación del *Bundesrat*.

Con el art. 91d se trata de establecer una base constitucional para la cooperación de la Federación y los *Länder* en el campo de la comparación de rendimientos en la administración pública. El art. 91d dice ahora:

Para determinar y fomentar la capacidad de rendimiento de sus administraciones, la Federación y los *Länder* pueden llevar acabo estudios comparativos y publicar sus resultados.

Esta nueva regulación quiere fundamentalmente mejorar la cooperación entre la Federación y los *Länder*, y entre los *Länder* mismos, en el campo de la utili-

zación de sistemas informáticos y en el intercambio de datos entre la Federación y los *Länder*.

Según tiene entendido el legislador, la tecnología de la información ha contribuido considerablemente a la modernización de la administración pública en los últimos años. La reducción de gastos de la burocracia y la mejora del servicio de las autoridades se han logrado básicamente a través del establecimiento o de la ampliación de los sistemas informáticos.

La provisión y la configuración de los sistemas informáticos de la Federación y los *Länder* están en manos de la autoridad correspondiente bajo su propia responsabilidad. A largo plazo, estos sistemas sólo pueden continuar siendo beneficiosos para la administración pública si están comprendidos y configurados como infraestructuras que garantizan el intercambio de datos entre los sistemas de la Federación y los *Länder*, a base de normas acordadas de seguridad e interoperabilidad. Y esto requiere posibilitar la cooperación entre la Federación y los *Länder* por lo que respecta a sus sistemas informáticos.

El tratamiento de los sistemas informáticos de la Federación y los *Länder* como infraestructuras independientes, pero necesariamente conectadas, con independencia de las tareas concretas de cada administración, parte de la constatación de que ha cambiado considerablemente la manera de aplicar la técnica de la información en la economía y la administración. Durante mucho tiempo, los sistemas informáticos fueron caracterizados por su tarea correspondiente y fueron establecidos con el objetivo de cumplir una sola tarea. Entretanto, se ha producido una multitud de sistemas de base que están utilizados para tareas diferentes. A esto pertenecen redes y sistemas de seguridad. Para apoyar las tareas se recurre a estos sistemas informáticos, y muchas veces también a los prestadores de servicios informáticos interdisciplinarios de las administraciones públicas. La Federación y los *Länder* deben desarrollar conjuntamente esta infraestructura tecnológica que está a disposición de la administración pública, en la medida necesaria e independientemente de tareas especiales.

El art. 91c sienta la base para una cooperación entre la Federación y los *Länder* en el campo de la técnica de la información. La Federación y los *Länder* reciben la posibilidad de institucionalizar, si es preciso, los mecanismos de control de la técnica de la información. Pueden desarrollar su cooperación voluntaria, que hasta ahora se ha practicado sólo en algunos sectores, hacia una colaboración planificada y duradera en la configuración de la técnica de la información pública.

Lo que es nuevo es la introducción de comparaciones de rendimientos –como *benchmarking*– un componente fijo en la cultura administrativa anglosajona. Según la convicción del legislador constitucional, las comparaciones de rendimientos se han demostrado a nivel internacional como instrumentos efectivos para mejorar la eficacia y eficiencia de la intervención del Estado. Hacen transparentes los rendimientos, la calidad y los gastos de la administración, inician una competición para soluciones innovadoras y proporcionan un proceso continuo de mejoramiento en la administración. Comparaciones de rendimientos acentúan las ventajas de la competencia federativa y fortalecen de hecho la función de control del Parlamento.

En opinión del legislador constitucional, las comparaciones de rendimientos, siendo ajenas a la tradición administrativa alemana, aún no tienen un puesto fijo en muchos ámbitos de la administración alemana. Una resolución de la conferencia de los ministros presidentes de los *Länder* del diciembre del 2004 para el aumento de la aplicación de comparaciones de rendimientos en las administraciones de los *Länder*, ha mostrado resultados positivos. Entretanto, se puede remitir también a numerosos ejemplos eficaces en el campo de las ciudades-Estado, de los municipios, de la sanidad y de las Delegaciones de Hacienda. No obstante, aún quedan considerables posibilidades de ampliación.

La comisión común del *Bundestag* y *Bundesrat* para la modernización de las relaciones financieras entre la Federación y los *Länder* toma las comparaciones de rendimientos como un instrumento útil para la modernización de la administración y se ha pronunciado a favor de un incremento de su aplicación.

El método de comparaciones de rendimientos pueden ser de aplicación en las diferentes administraciones de los *Länder*, dentro de la administración federal y entre las administraciones de los *Länder* y de la Federación. Con el nuevo art. 91d de la Ley Fundamental se debe sentar una base constitucional para la cooperación entre la Federación y los *Länder* en el campo de las comparaciones de rendimientos en la administración. Se debe fomentar de forma sostenida la disposición de hacer estas comparaciones de rendimientos en Alemania. Con el principio de voluntariedad se considera la igualdad entre los participantes de las comparaciones de rendimientos, especialmente la soberanía y el margen de creación político de la Federación y los *Länder*.[3]

Mecanismos de cooperación

El Gabinete Federal (*Bundeskabinett*) adoptó el 4 de noviembre de 2009 un proyecto de ley para un acuerdo sobre la cooperación entre la Federación y los *Länder* en el sector de la técnica de la información pública. Con el establecimiento del Consejo de Planificación de sistemas informáticos como instancia de control para la técnica de la información pública de la Federación y de los *Länder*, el gobierno espera una mejora significativa de la cooperación de ambos en este sector. El Consejo deberá ser establecido en abril del 2010.

De esta forma se pone en práctica la tercera y última medida aprobada por la Comisión del Federalismo II en marzo del 2009 en el sector de la técnica de la información pública. Ya en agosto 2009 entraron en vigor el art. 91c de la Ley Fundamental y la Ley sobre la conexión de las redes informáticas de la Federación y los *Länder*.

Con el convenio estatal sobre los sistemas informáticos, que deberá entrar en vigor el 1 de abril de 2010, se establece el Consejo de Planificación como nuevo órgano de control de la cooperación entre la Federación y los *Länder* en el campo de

3. También puede verse para lo antes expuesto: http://www.bundesfinanzministerium.de/DE/Wirtschaft__und__Verwaltung/Finanz__und__Wirtschaftspolitik/Foederale__Finanzbeziehungen/115__FoederalismusreformII.html.

la técnica de la información. El Consejo de Planificación reemplaza a los órganos «Grupo de trabajo de los secretarios de Estado para el e-gobierno en la Federación y los *Länder*»y a «la Comisión de cooperación de la Federación y los *Länder* para el tratamiento automatizado de datos»y sus subórganos. Les sucede en sus derechos.

Como órgano central de control de los sistemas informáticos de la Federación y los *Länder* el Consejo de Planificación, entre otros, coordinará a partir de abril del 2010 la cooperación entre la Federación y los *Länder* en cuestiones de tecnología de la información; aprobará normas interdisciplinarias de interoperabilidad y de seguridad en el campo de las tecnologías de la información y controlará proyectos de e-gobierno. El convenio estatal sobre los sistemas informáticos prevé la posibilidad de aprobar normas con decisión mayoritaria por el Consejo de Planificación. Tales resoluciones tendrán efecto vinculante en todas las autoridades alemanas.

En el acuerdo de coalición del 26 de octubre de 2009 la coalición gubernamental trató por primera vez en la historia de la República Federal en un párrafo propio el tema de la «sociedad de la información». Muchos de los objetivos formulados en el acuerdo de coalición, como la reducción de la burocracia a través del establecimiento de procedimientos electrónicos y la búsqueda de soluciones en el campo de la protección de datos y seguridad informática, conciernen a la Federación, los *Länder* y las entidades locales de la misma manera, de ahí que deban ser tratados por el Consejo de Planificación. A través del establecimiento del Consejo de Planificación el convenio estatal sobre los sistemas informáticos facilita la formulación de soluciones comunes.[4]

Jurisprudencia relativa al federalismo

El fallo del Tribunal Constitucional Federal sobre los horarios comerciales, materia que es competencia de los *Länder*, tiene importancia en todo el territorio federal.[5]

El Tribunal Constitucional Federal falló que el régimen de horarios comerciales durante los cuatro domingos de Adviento, practicada por el *Land* Berlín, contradecía a la Ley Fundamental. Según el fallo, la posibilidad de apertura de las tiendas durante todos los cuatro domingos de Adviento no es compatible con las exigencias del deber de protección del art. 4 apartado 1 y 2 de la Ley Fundamental en relación con el art. 140 de la Ley Fundamental y el art. 139 de la Constitución de Weimar. El concepto legal de protección de la garantía del descanso los domingos y festivos supone que se debe establecer de manera perceptible que la regla general es en estos días el descanso laboral. Las excepciones a esta regla necesitan una justificación objetiva que tenga en cuenta la protección del domingo. En principio, los meros intereses económicos de los propietarios de tiendas e intereses de compra diaria de los clientes no son suficientes para la apertura de las tiendas durante estos días.

4. http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2009/11/it_zusammenarbeit.html.

5. Tribunal Constitucional Federal, Sentencia del 01.12.2009, 1BvR 2858/07.

Además, según el fallo, tiene que haber causas de peso para justificar la autorización de una apertura de las tiendas varios domingos y festivos seguidos, durante varias horas, que cubre totalmente una zona determinada y que incluye el comercio al por menor entero. Con estos argumentos, la apertura sin condiciones de siete horas de duración durante los cuatro domingos de Adviento, sin motivos suficientes, queda por debajo del mínimo de protección del domingo, requerido por la Constitución. La regulación de la apertura en los cuatro domingos y festivos en base a una disposición de carácter general sólo sería compatible con las exigencias de la protección mínima que garantiza el legislador a través de una interpretación restrictiva de la citada garantía. No obstante, esta regulación, declarada inconstitucional, aún fue aplicable hasta el 31 de diciembre de 2009, lo que comporta que este año 2009 aún fue posible en Berlín la apertura de las tiendas durante los cuatro domingos de Adviento.

El federalismo alemán y la Unión Europea

La sentencia más importante del Tribunal Constitucional Federal en el año 2009 estableció criterios con vistas al Tratado de Lisboa y, en consecuencia, al desarrollo de la Unión Europea, que tienen impacto también para la posición de los *Länder*.[6] La sentencia declaró el Tratado de Lisboa compatible con la constitución alemana, lo que abrió el camino para la ratificación del Tratado por el Presidente de la República Federal. Como consecuencia la ratificación se ha llevado a cabo. No obstante, el Tribunal Constitucional Federal exigió enmiendas para reforzar los derechos de participación del *Bundestag*, el Parlamento alemán, las cuales ya se han codificado legalmente. Para la posición de los *Länder* y su participación a través del *Bundesrat*, son importantes las todavía controvertidas explicaciones del Tribunal Constitucional Federal sobre los límites de la competencia de integración, ya que conciernen tanto a las posibilidades de una enmienda de la Ley Fundamental, donde el *Bundesrat* tiene un derecho de codecisión, como a la estructura del principio democrático de la Ley Fundamental.

La sentencia del Tribunal Constitucional Federal detalló lo siguiente:

> Con arreglo a la autorización de integración del art. 23 apartado 1 de la Ley Fundamental en relación con el preámbulo, los arts. 20, 79 apartado 3 y 146 de la Ley Fundamental no puede haber para el poder comunitario ningún sujeto de legitimación propio, que se pueda constituir a un nivel más alto desde su propio derecho, y desde luego sin deducción de una voluntad ajena.
>
> La Ley Fundamental no autoriza a los órganos estatales alemanes a transmitir derechos de soberanía de tal manera que puedan surgir a través de su ejercicio nuevas competencias para la Unión Europea. La Ley Fundamental prohíbe la transmisión de la «competencia sobre la competencia». Desde el punto de vista del derecho constitucional alemán, una independencia amplia

6. Tribunal Constitucional Federal, sentencia del segundo senado del 30 de junio 2009, 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2 BvR 182/09, Rdnrn. 233 ff.

del poder político de la Unión Europea a través de la concesión de más y más competencias, y la superación paulatina de los todavía existentes acuerdos unánimes o de las reglas de igualdad de Estados sólo puede suceder desde la libertad de acción del pueblo autodeterminado. Según la Constitución, tales pasos hacia la integración tienen que ser limitados objetivamente y, en principio, ser revocables por el acto de transmisión. Por esta razón, la retirada de la Unión Europea no debe ser impedida por otros Estados Miembros o por el poder comunitario autónomo, a pesar de la existencia de una vinculación contraída por tiempo indefinido. No se trata de una secesión de una confederación, problemática en el derecho internacional, sino de una retirada de una confederación (*Staatenverbund*) que está fundada sobre el principio de la autovinculación reversible.[7]

«Staatenverbund» no es un término juridico; es más bien político y quiere describir la Unión Europea como algo entre la confederación y la Federación).

El principio de la competencia por atribución (art. 5 apartado 1 TCE, art. 5 apartado 1 primera frase y apartado 2 TUE-Lisboa) y la obligación de la Unión Europea de respetar la identidad nacional de los Países Miembros (art. 6 apartado 3 TUE; art 4 apartado 2 primera frase TUE-Lisboa) no sólo son principios del derecho comunitario, sino que integran también principios constitucionales de los Estados Miembros. El principio de la competencia por atribución y la obligación comunitaria de respeto a la identidad expresan en este sentido el fundamento constitucional-nacional del poder comunitario.

A la intransferible identidad de la Ley Fundamental (art. 79 apartado 3 Ley Fundamental) corresponde la obligación comunitaria de respetar el poder constituyente (legislativo – pero de la constitución) de los Estados miembros como los dueños de los Tratados. Dado el caso, el Tribunal Constitucional Federal tiene que verificar dentro del marco de sus competencias si estos principios son respetados.

Para la Integración Europea se aplica la específica reserva legal del art. 23 apartado 1 Ley Fundamental, según la cual la transferencia de derechos de soberanía necesita una ley que requiere la aprobación del *Bundesrat*. Para el respeto de la responsabilidad de integración y para la protección de la estructura constitucional, esta reserva legal tiene que ser interpretada de tal manera que incluya todas las modificaciones del texto del derecho primario de la UE. Por consiguiente, los órganos legislativos de la Federación confirman su responsabilidad política, comparable al proceso de ratificación, también en los procesos simplificados de modificación, en los cambios de competencia ya realizados pero desarrollados por otros actos jurídicos y en las modificaciones de las reglas respecto al procedimiento de decisión. En esto se salvaguarda la tutela jurisdiccional de la ratificación.

La decisión del Tribunal Constitucional Federal establece límites en la integra-

7. Nota de la traductora: «Staatenverbund»no es un término jurídico; es más bien político y quiere describir la Unión Europea como algo entre la confederación y la Federación.

ción y fue criticada considerablemente en el foro político y en la jurisprudencia, si bien no faltan voces en su apoyo. En el futuro se apreciará hasta qué punto la sentencia perdura de forma efectiva, o pierde importancia a consecuencia de la evolución política y de posibles modificaciones de la jurisprudencia constitucional.

Aspectos financieros del federalismo en el año 2009

A pesar de la reforma fundamental del sistema federal de finanzas a través de la reforma del federalismo II, descrita arriba, persisten las discusiones acerca de la distribución financiera entre la Federación y los *Länder*.

A pesar de una respuesta afirmativa sobre el principio de la Federación de otorgar a los *Länder* unos 5,2 mil millones para la educación, sigue la discusión con los *Länder* sobre la financiación de la educación en Alemania. La canciller federal, Angela Merkel (CDU), anunció el 16 de diciembre de 2009, después de la cumbre de educación con los presidentes de los *Länder*, que la Federación se encargaba adicionalmente del 40% de la carga de financiación de 13 mil millones de euros anuales. Según la canciller federal, la Federación quiere efectuarlo a través de proyectos concretos. Los *Länder*, sin embargo, exigen una parte más grande en los ingresos tributarios del impuesto sobre las transmisiones patrimoniales. La decisión sobre este tema deberá tomarse en el año 2010.

La canciller federal Merkel y el presidente del *Land* Renania Palatinado, Kurt Beck (Partido Socialdemócrata Alemán - SPD), subrayaron que había consenso sobre el objetivo de subir los gastos totales para la educación e investigación a un 10% del producto interior bruto hasta el año 2015. No obstante, Beck destacó en vista a las reducciones de impuestos planeadas por la coalición, que ingresos continuamente bajando, gastos de educación subiendo y una limitación de endeudamiento no son compatibles. Además, la presidente del grupo parlamentario de los Verdes, Renate Künast, reprochó a la canciller federal Merkel el tener en las materias de educación e impuestos una política completamente desacertada.[8]

A pesar de las enmiendas de la Ley Fundamental para la reforma del federalismo existe una discusión permanente sobre la compensación presupuestaria interterritorial. En noviembre del 2009 esta discusión se agudizó. Sobre todo políticos bávaros, como el presidente del *Land* Baviera, Seehofer, y el ministro bávaro del Interior, Herrmann, criticaron la compensación presupuestaria interterritorial.

El ministro bávaro de Interior, Joachim Herrmann (Partido de la Unión Cristiano-Social de Alemania - CSU), reclamó un diálogo con los otros *Länder* sobre correcciones de la compensación presupuestaria interterritorial. Según el ministro, hay que discutir sobre las dimensiones de los pagos realizados. Herrmann criticó la política presupuestaria de otros *Länder*, sobre todo del *Land* Berlín, cuyo comportamiento no era aceptable.

8. http://bildungsklick.de/pm/71446/bildungsgipfel-ii-merkel-verspricht-laendern-52-milliarden-fuer-bildung-aber-keine-nationale-bildungsstrategie-erkennbar/.

El alcalde gobernante de Berlín, Klaus Wowereit (SPD), criticó mordazmente las proposiciones del presidente del *Land* Baviera, Horst Seehofer (CSU), sobre la compensación presupuestaria interterritorial. Según Wowereit, el *Land* Berlín no necesita consejos de los bávaros sobre como hay que ahorrar. Al mismo tiempo Wowereit anunció la realización por su gobierno de la franquicia de derechos de las ofertas de educación, desde la guardería infantil hasta la universidad, dado que una franquicia de derechos es socialmente equilibrada y, desde un punto de vista económico también progresista.

BÉLGICA[1]

Francis Delpérée

A) El año 2009 ha estado marcado por dos elecciones regionales que han tenido lugar al mismo tiempo que las elecciones europeas, el 7 de junio de 2009.

La efervescencia que acompaña estas operaciones es suficiente para movilizar los ambientes políticos. Hay que tener en cuenta las vacaciones parlamentarias de verano. En estas condiciones, no debe extrañar la inacción legislativa de las colectividades federadas entre mayo y octubre del 2009. La mayoría de los decretos y ordenanzas citadas en esta crónica se han aprobado durante el primer trimestre del año 2009.

Con ocasión de las elecciones regionales, ha habido cambios significativos de mayorías políticas.

En la Región valona, el gobierno social-demócrata humanista se amplía a los ecologistas.

En la Región de Bruselas, esta coalición existía ya en la parte francófona del gobierno[2] y se ha mantenido; del lado flamenco, en cambio, los socialistas ya no forman parte de la coalición y han sido sustituidos por los ecologistas.

En la Comunidad y en la Región flamenca, la coalición ha cambiado significativamente: los social-cristianos se alían con un partido nacionalista flamenco (NVA) y con los socialistas.

Lo que acontece allí es una especie de asimetría política caracterizada. Si bien podemos imaginar que existen «familias políticas» más allá de las fronteras lingüísticas, no es necesario subrayar que las mayorías establecidas no coinciden necesariamente en todas las regiones. Estas coaliciones no tienen por qué reproducir las que prevalecen a nivel federal. Así, los partidos liberales (MR y Open VLD) no están presentes en ninguna mayoría regional, aunque están presentes en el gobierno federal. En cambio, sí están presentes en la mayoría que asume las responsabilidades de la Comunidad germanófona. Los partidos ecologistas están presentes en Bruselas y Valonia pero están excluidos de la mayoría flamenca.

A nivel federal –hay que recordar– cinco formaciones políticas comparten, desde 2007, las responsabilidades del poder: los cristiano-demócratas y los libe-

1. Traducción realizada por Carlos A. Alonso, becario del Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona.

2. La existencia de mayorías idénticas a nivel valón y de la Bruselas francófona permite establecer sinergias institucionales al nivel de la Comunidad francesa. Los equipos son más reducidos que antes. Algunos ministros ejercen competencias regionales y locales al mismo tiempo. Se pueden organizar reuniones comunes en esta misma perspectiva cooperativa.

rales flamencos, los demócratas humanistas, los liberales y los socialistas francófonos. Un gobierno como éste goza de mayoría en la parte francesa del país pero no en la flamenca.

Esta situación puede conducir a una mayor fragilidad –bajo una perspectiva jurídica[3] y política. Asimismo también puede hacer más compleja la realización de proyectos institucionales que, hay que recordar, requieren la reunión de una mayoría calificada en el seno de las cámaras legislativas pero también la de una mayoría en cada uno de los grupos lingüísticos constituidos en el seno de una y otra cámara.

Una reforma del Estado que implicara una revisión de la Constitución o una modificación de leyes especiales no podría, sobre todo, llevarse a cabo más que con los votos de la oposición.

B) El nombramiento, el 25 de noviembre, de un nuevo gobierno Leterme II, después de la salida del Primer ministro Herman Van Rompuy como consecuencia de su designación como presidente del Consejo Europeo, ha puesto en la primera línea de debate la discusión de ciertos temas políticos, como el de la escisión de la circunscripción electoral de Bruxelles-Hal-Vilvorde.

Al mismo tiempo, el antiguo Primer ministro Jean-Luc Dehaene ha sido designado mediante un simple comunicado del Palacio Real para encontrar, en concertación con los partidos mayoritarios y, de ser posible, con uno u otro partido democrático de la oposición, una solución a este delicado problema.

Recordemos brevemente los aspectos principales de este asunto.

Una circunscripción electoral, llamada de BHV, se sitúa en el centro del país.[4] Sirve para fijar uno de los marcos geográficos en los cuales las elecciones legislativas deben desarrollarse. En nuestro caso, la circunscripción está compuesta de dos núcleos (Bruselas-capital y Hal-Vilvorde). O, si se prefiere, está formada de diecinueve municipios que componen la Región de Bruselas y de treinta y cinco municipios flamencos que quedan del lado del Braband flamenco.

Esta circunscripción está formada por un millón seiscientas mil personas. Reúne, si no se tienen en cuenta extranjeros ni niños, un millón de electores.

Una consecuencia aritmética resulta de esta delimitación inicial. La circunscripción así determinada sirve para fijar el número de diputados que serán elegidos. En este caso, son veintidós –en la práctica, trece francófonos y nueve flamencos.

Después de diez años, algunas voces del norte del país reclaman escindir esta circunscripción electoral. Los diecinueve municipios de Bruselas compondrían

3. Podríamos preguntarnos sobre la constitucionalidad de esta fórmula desequilibrada, si tenemos en cuenta el principio de paridad que ordena la formación del consejo de ministros (Constitución, art. 99, al 2). También es cierto, sin embargo, que el rechazo reiterado de un socio cercano a entrar al gobierno federal no podría afectar indefinidamente a su composición.

4. La circunscripción electoral se dibuja mediante líneas de puntos en el mapa de Bélgica y sirve para establecer dos números: el número de electores y el número de elegidos en la zona así delimitada.

una primera circunscripción, estrictamente bruselense. Los otros treinta y cinco municipios reunirían los municipios del Brabant flamenco para formar la circunscripción ampliada de Leuven.

En el Centro y en el Sur del país no se percibe la necesidad, todavía menos la urgencia, de poner en cuestión una situación electoral que concede cierta flexibilidad en un universo institucional rígido y ordenado por la idea de la homogeneidad lingüística de los territorios, lo que afecta a las circunscripciones electorales.

Una decisión de 26 de mayo de 2003 permitió al Tribunal de Arbitraje (que después pasaría a ser el Tribunal Constitucional) declararse al respecto. La alta jurisdicción constitucional está, como se sabe, obsesionada por la aplicación del principio de igualdad. No se trataba de la igualdad de los belgas ante la ley electoral, sino de la igualdad de las colectividades políticas y, sobre todo, las provincias. Dicho de otra manera, las elecciones deben desarrollarse en condiciones de igualdad en todas las provincias.

Ahora bien, desde 2002, las elecciones tuvieron lugar por provincias: Anveres, Namur, Hainaut..., salvo en una de ellas: el Braband flamenco. En esta provincia, treinta y cinco municipios flamencos cambiaron de provincia para pasar a formar parte de un territorio donde no hay provincia, a saber la Región de Bruselas.

¿Cómo puede corregirse este vicio denunciado en un *obiter dictum* por el Tribunal Constitucional? ¿Cómo tener en cuenta, por otro lado, la preocupación de cierto número de electores de estos municipios que desean continuar votando «con los bruselenses» francófonos o flamencos más que con los lovanienses? ¿Cómo se organizarán en 2011 las elecciones legislativas?

Este tema debería ser examinado por el grupo Dehaene y, de ser posible, resuelto antes de la Pascua de 2010. Debería dar lugar a disposiciones legislativas, antes del mes de julio, momento en el que Bélgica ocupa la presidencia semestral de la Unión europea, a iniciativa del gobierno Leterme o de miembros de su mayoría parlamentaria.

Teniendo en cuenta la complejidad del problema y de las repercusiones que la solución podría tener en los debates conexos, como el de la delimitación de la partida judicial de Bruselas, no está claro que una respuesta a las objeciones del Tribunal Constitucional pueda llegar antes de las elecciones legislativas de 2011 y traducirse, antes de esta fecha, en textos legislativos.[5]

C) Existen proyectos para realizar otras reformas institucionales que afectan a las instituciones federadas y las colectividades locales pero a largo plazo (*La Libre Belgique* de 26 enero 2010).

La intención es, en efecto, redactar antes del fin de la legislatura –que se sitúa como máximo en julio de 2011– una declaración de revisión de la Constitución que, en razón de su amplitud debería permitir, aunque antes de las elecciones

5. De aquí nacen los interrogantes que son objeto de debate en los ambientes políticos. ¿Cuál sería la validez de las elecciones generales que se organizarían en estas condiciones? Hay que recordar que en Bélgica, corresponde a cada Cámara «verificar los poderes de sus miembros» y asumir, por consiguiente, las responsabilidades del contencioso post-electoral (Const., art. 48).

legislativas, rediseñar ciertos contornos del federalismo belga. El bicameralismo federal podría, por ejemplo, ser revisado para dar cabida a los representantes de las comunidades y regiones. El Senado pasaría a ser, así, una verdadera segunda cámara federal.

Igualmente, debería adoptarse, a corto plazo, lo que se ha dado en llamar un primer paquete de reformas institucionales (vean la crónica precedente, relativa al año 2008). Se aseguraría la regionalización de nuevos dominios de competencias, tales como la seguridad en carretera. No se contempla ninguna transferencia de competencias en sentido inverso, esto es, de las comunidades y regiones al Estado federal.

D) La aplicación, en diciembre de 2009, del Tratado de Lisboa incita también al Estado federal, las comunidades y regiones a reflexionar sobre la manera de colaborar con la Unión Europea en la elaboración de actos normativos de derecho europeo.[6]

En anexo al Tratado, consta una declaración unilateral de Bélgica (núm. 51). En este anexo se precisa que «en virtud de su derecho constitucional, tanto la Cámara de representantes como el Senado del Parlamento federal, así como las asambleas parlamentarias de las comunidades y las regiones actúan, en función de las competencias ejercidas por la Unión, como componentes del sistema parlamentario nacional o cámaras del Parlamento nacional».

El mensaje es claro. Las asambleas federales desean hacer oír su voz con ocasión de la aplicación del protocolo sobre el principio de subsidiariedad. Reclaman el derecho de hacer valer su oposición a actos legislativos europeos que no responderían a sus preocupaciones. Según su parecer, hay que armonizar sus intervenciones y, en su caso, su oposición respecto de las decisiones tomadas a nivel federal. Sobre este tema, vid. F. DELPEREE y F. DOPAGNE, *Le dialogue parlementaire Belgique-Europe,* Bruxelles, Bruylant, 2010.

Se constata, una vez más, que los compromisos adoptados por Bélgica y las intenciones expresadas en la escena europea no siempre encajan bien con todos los elementos del sistema constitucional.

Algunas reformas constitucionales, legislativas y reglamentarias se imponen para ajustar las disposiciones del Tratado de Lisboa al orden jurídico belga.

E) A lo largo del año 2009, la Región valona adoptó varios decretos que afectan a la organización de las colectividades locales, a la ordenación del territorio y el medio ambiente.

---

6. Recordemos que el tratado ha dado lugar, en Bélgica, a diversos procedimientos de asentimiento. Estos se concretan en la ley (federal) de 19 de junio de 2008, sobre asentimiento del tratado de Lisboa, de modificación del Tratado de la Unión Europea y el tratado constitutivo de la Comunidad Europea, aprobados en Lisboa el 13 de diciembre de 2007, así como a dos decretos valones de 22 de mayo de 2008, al decreto de la Comunidad francesa de 20 de mayo de 2008, dos decretos de la Región de Bruselas de 10 de julio de 2008, un decreto flamenco de 10 de octubre de 2008 y de un decreto de la Comisión comunitaria francesa de la Región Bruselas-Capital de 17 de julio de 2008. Los instrumentos de ratificación han sido depositados en Roma el 15 de octubre de 2008.

En lo que afecta a las colectividades locales, un decreto de 6 de marzo de 2009 modifica el Código de la democracia local y la descentralización. Se refiere a los funerales y las sepulturas.

El principio tradicional advierte que «cada municipio dispone al menos de un cementerio tradicional» (art. L.1232-2, § 1°). Debe disponer de una parcela de inhumación de las urnas incineradoras, de una parcela de dispersión y columbario. Algunos municipios pueden asociarse para disponer de un cementerio compartido. Igualmente puede constituirse un cementerio de incineración para la dispersión de las cenizas de las personas fallecidas. Se precisa que «sólo un gestor público» puede crear, explotar o administrar, directamente o en el marco de una colaboración público-privada (partenariado público-privado, PPP), un establecimiento crematorio.

Asimismo, el Decreto de 6 de marzo de 2009 establece las reglas particulares referentes a los funerales, los modos de sepultura y los ritos funerarios. «Salvo voluntad contraria del difunto u oposición de sus seres próximos, toda persona tiene el derecho de instalar una señal identificativa de sepultura en la tumba de su pariente o de sus personas cercanas (...). El consejo municipal (...) ordena el ejercicio de este derecho y, sobre todo, lo relativo a la dimensión de las señales de sepultura y la naturaleza de los materiales a utilizar» (art. L.1232-27).

Por su parte, un Decreto de 30 de abril de 2009 define el estatuto y las misiones de control del interventor de cuentas cuando es designado en los organismos públicos, supramuniciales y las sociedades de alojamiento de servicio público. Debe realizarse por un miembro del Instituto de interventores de cuentas.[7] No puede ser nombrado más que «por una duración máxima de tres años, renovable una sola vez de manera sucesiva al nivel de un mismo gabinete o de una misma red».

Se precisa –hay que advertir que Michel Daerden, entonces ministro valón y, después, ministro federal, así como su hijo, Frédéric Daerden, entonces parlamentario valón y después parlamentario europeo, ambos son interventores– que el mandato no puede ser otorgado a un miembro del Parlamento o gobierno valón, o a un miembro de una red que forme parte de una persona jurídica o una entidad en la que un miembro del Parlamento o del gobierno valón detente un interés patrimonial directo o indirecto.

En lo relativo a la ordenación del territorio, hay que tener en cuenta el Decreto de 30 de abril de 2009 relativo a la información, la coordinación y la organización de las obras sobre, bajo o junto a carreteras o cursos de agua.

El fenómeno es bien conocido; ha sido objeto constante de críticas en la opinión pública. Los operadores de telecomunicaciones, radio-teledistribución, energía, y de aguas realizan obras en periodos distintos. Cada vez que realizan una obra realizan excavaciones en las vías públicas. Para evitar las constantes molestias, lo mínimo que se puede hacer es coordinar las obras. Por tanto, se les obliga a dar a conocer las obras en la Comisión de coordinación de obras y anunciar la programación de sus operaciones.

7. *N del T:* El autor se refiere al «Institut des réviseurs d'entreprise».

Corresponde al gobierno valón llevar el listado de las obras y de los tipos de obras que pueden figurar en la programación, tales como obras de urgencia o impuestas por una decisión judicial. La coordinación se lleva a cabo de común acuerdo entre los empresarios concernidos. Un conjunto de disposiciones reglamentarias ordenan la ejecución de las obras realizadas en estas condiciones.

Hay que mencionar el Decreto de 30 de abril de 2009, de modificación del Código valón de ordenación del territorio. Este decreto se refiere sobre todo al «informe urbanístico y medioambiental». Se trata de un «documento de orientación» establecido por iniciativa del consejo municipal y aprobado por el gobierno. Expresa, para una parte del territorio del municipio, «las líneas directrices de la organización física del territorio así como las opciones de ordenación y de desarrollo sostenible». La legislación sobre los «permisos de urbanización» y sobre los «permisos de urbanización de construcciones agrupadas» está igualmente afectada por este decreto.

Respecto de las vías municipales, el mismo decreto recuerda que «la alineación general actual o futura de las vías que fija el límite entre el dominio público y el dominio privado colindantes con la vía pública, figura en un plan». Por otro lado, «nadie puede abrir, modificar o suprimir una vía municipal sin el acuerdo previo del consejo municipal o, en su caso, del gobierno».

En lo relativo al medio ambiente, un decreto de 10 de diciembre 2009 pretende instaurar la equidad fiscal y la eficacia medioambiental «para el parque automovilístico y las viviendas pasivas». Se establecen tasas particulares para el cálculo de la base imponible de los bienes inmobiliarios cuya reforma dé lugar a una reducción del impuesto. Igualmente, se reduce el importe de los derechos de inscripción sobre la venta de viviendas de bajo precio. Además, «cuando un vehículo automóvil se pone en circulación en territorio de la Región valona, sea nuevo o usado, reemplaza a otro vehículo, nuevo o usado, el Eco-bono se aplica sobre la diferencia positiva de las emisiones de CO2 (...) en relación con las emisiones de CO2 del vehículo reemplazado».

Las medidas particulares también afectan al canon sobre la televisión, la tasa sobre los juegos y apuestas, la tasa sobre los aparatos automáticos de entretenimiento, la tasa sobre los autómatas y las medidas en materia de donaciones o sucesiones.

F) La Comunidad francesa adoptó, el 13 de marzo de 2009, un Decreto relativo a la transmisión de la memoria de los crímenes de genocidio, crímenes contra la humanidad, crímenes de guerra y resistencia o movimientos que hayan resistido a los regímenes que han suscitado estos crímenes.

A tal fin, organiza «la financiación de actividades puntuales o permanentes qui, para la valorización de la transmisión de la memoria de ciertos acontecimientos (...), que promuevan, principalmente entre los jóvenes, la reflexión crítica, el desarrollo de una ciudadanía responsable y la promoción de los valores democráticos». Este decreto crea un consejo de la transmisión de la memoria. Este consejo tiene por misión remitir un informe al Gobierno sobre el reconocimiento de los centros de recursos y los centros homologados en este sector de actividad.

El 26 de marzo de 2009, la Comunidad francesa fijó por Decreto las condiciones de la concesión de subvenciones a las organizaciones juveniles que son «activas en el marco de las políticas de juventud y sociocultural».

Estas organizaciones están llamadas a «promover el desarrollo de una ciudadanía responsable, activa, crítica y solidaria entre los jóvenes por una toma de conciencia y un conocimiento de las realidades de la sociedad, actitudes de responsabilidad y de participación activa en la vida social, económica, cultural y política...». Puede tratarse de «movimientos temáticos», de «movimientos juveniles», de «servicios de juventud», de «federaciones de organizaciones de juventud» o incluso de «federaciones de centros juveniles».

Como señalábamos en la anterior crónica, la cuestión de la regulación de las inscripciones de los estudiantes en el primer grado de educación secundaria ha avivado intensas polémicas. A iniciativa de las Sras. Jamoulle y De Groote, una posición de compromiso, por provisional que pueda ser, se adoptó el día 24 de marzo, es decir, la víspera de las elecciones regionales. Ha dado lugar a un Decreto de 3 de abril.

Este decreto corrige algunos puntos importantes de los decretos existentes. Principalmente, establece que los padres de un niño que ha sido inscrito en orden útil «en más de una escuela» son invitados a precisar, en un plazo fijado por el decreto, en los establecimientos afectados o en una comisión ad hoc «la escuela en la que mantienen su demanda de inscripción». El dispositivo puesto en funcionamiento ha permitido, en otoño, suprimir la «burbuja» de inscripciones múltiples sin desistimiento (F. DELPEREE, «Mais où sont les bulles d'antan?», *La Revue générale*, 2009, n° 4).

Por su parte, el Decreto de 20 de abril de 2009 modifica el Decreto del 8 de marzo de 2001 relativo a la promoción de la salud en la práctica del deporte, la prohibición del dopaje y a su prevención en la Comunidad francesa.

El gobierno intenta hacer cumplir, «bajo la forma de un árbol decisional» (sic) relativo a una batería de exámenes médicos, principios generales dirigidos, de un lado «a prevenir los riesgos para la salud ligados a la práctica de disciplinas deportivas y a las condiciones de entrenamiento» y, de otro lado, «a promover una práctica deportiva adaptada y susceptible de mejorar la salud, todo ello buscando la responsabilización del deportista». Cada federación deportiva, federación deportiva y de ocio o asociación deportiva debe adoptar un reglamento médico.

G) La Región de Bruselas tiene en cuenta la crisis financiera que, más allá de Bélgica, ha afectado a un gran número de Estados a partir de 2007.

La depreciación de los mercados financieros ha dado lugar a efectos concretos e inmediatos sobre la situación patrimonial de un conjunto de personas. Y principalmente sobre aquellas que aceptan una herencia con títulos y valores que han perdido una parte esencial de su valor. Una Ordenanza de 19 de marzo de 2009 modifica el Código de sucesiones con el fin de proteger «el heredero de títulos bursátiles desvalorizados». «Cuando la muerte ha sucedido entre el mayo de 2008 y diciembre de 2009, los intereses pueden (...) referirse al precio corriente publicado en el cuarto o el quinto mes que sigue al del fallecimiento, a condición de indicar su opción en su declaración».

Otra Ordenanza de 19 de marzo de 2009 modifica la Ordenanza de 17 de julio de 2003 sobre el Código del alojamiento. Su objetivo es el de aplicar el principio de igualdad de trato en materia de acceso a la vivienda social y luchar contra toda forma de discriminación, a saber, la que se pueda producir en razón de «sexo, raza, color, ascendencia, nacionalidad, origen nacional o étnico, edad, orientación sexual, estado civil, nacimiento, fortuna, convicción religiosa o filosófica, la convicción política, la lengua, el estado de salud actual o futuro, una discapacidad, una característica física o genética u origen social».

Asimismo, la ordenanza tiene por objeto la transposición de diversas directivas de la Unión europea relativas a la lucha contra la discriminación.

Para la ordenanza, «el principio de igualdad de trato (...) implica la ausencia de toda discriminación» (art. 178, § 1er). «Sin perjuicio del principio de igualdad de trato, pueden tomarse o mantenerse medidas de acción positiva » (art. 182, § 1er). «Una medida de acción positiva no puede aplicarse sin respetar las siguientes condiciones: – debe existir una desigualdad manifiesta; – la desaparición de esta desigualdad debe ser designada como un objetivo a promover; – la medida de acción positiva debe ser de naturaleza temporal, debe estar destinada a hacerla desaparecer cuando se espera ese objetivo; – la medida de acción positiva no puede restringir inútilmente los derechos de terceros» (art. 182, § 2).

Una voluminosa Ordenanza de 14 de mayo de 2009 se dedica a los planes de movilidad. Los atascos son moneda corriente en Bruselas y cada día los problemas crecen en la entrada de la capital para los vehículos y las personas. Igualmente, el aumento de la carga de tráfico tiene efectos perjudiciales sobre la calidad del aire y, más generalmente, sobre el medio ambiente.

El Plan regional de desarrollo (PRD) prevé «la puesta en marcha de una política de movilidad que se refiere tanto al desplazamiento como al aparcamiento y que se inscribe entre otras en la óptica de la protección de los barrios con población, principalmente mediante una transferencia modal del coche hacia otras formas de desplazamiento» (exposición de motivos, p. 2). Asimismo se desarrolla una política activa de reducción de la contaminación. En 2010, el volumen de tráfico debería disminuir un 20% en relación con 1999.

Se han puesto en marcha varios planes de desplazamiento: para las empresas, para los acontecimientos particulares, para los establecimientos escolares.

Hay que mencionar también la Ordenanza de 26 de marzo de 2009. Está dedicada a promover la investigación, el desarrollo y la innovación, todavía llamada IDI, en el ámbito económico. Se tienen en cuenta los trabajos del Consejo europeo de Barcelona de 2002 y el marco comunitario de ayudas de Estado (D.O.C.E., núm. C 323 de diciembre de 2006). «Estando formado el tejido industrial de Bruselas compuesto en esencia de pequeñas y medianas empresas, y en particular de pequeñas empresas, [la ordenanza] prevé primas diferentes en función de la medida de la empresa» (exposición de motivos, p. 2).

«Cuatro tipo de ayudas están (...) previstas [en la ordenanza]: las ayudas a las empresas jóvenes innovadoras, las ayudas en favor de la innovación de funcionamiento y organización de los servicios, las ayudas para el recurso a servicios de asesoría en innovación y de financiación de la innovación y las ayudas para la

contratación temporal de personal» (ibidem). Se trata de una ordenanza-marco que será completada por una u otras decisiones de aplicación.

Otra Ordenanza de 26 de marzo de 2009 modifica la Ordenanza de 5 de junio de 1997, relativa a la autorización medioambiental. Esta última legislación había establecido el marco en el que los municipios de Bruselas y Bruselas-Medio Ambiente (todavía llamada IBGE) estaban habilitados a expedir las autorizaciones medioambientales. La práctica ha revelado, sin embargo, un cierto número de dificultades. Así, una autorización medioambiental no es válida sin una autorización de urbanismo y viceversa. En caso de rechazo tácito de la autorización medioambiental, el permiso de urbanismo expedido posteriormente está desprovisto de toda eficacia. Para corregir esta anomalía, se establece que los plazos comenzarán a correr al mismo tiempo. «Una interdependencia» es, pues, operada «en el cómputo de los plazos».

El procedimiento de otorgamiento de las autorizaciones es, también, clarificado y simplificado.

H) La Comunidad flamenca, de la cual sabemos que ejerce igualmente las competencias de la Región flamenca, ha aprobado el Decreto de 30 de abril de 2009. Reorganiza el contencioso postelectoral a nivel local. En cada provincia se constituye una jurisdicción administrativa. Se trata del «consejo de lo contencioso electoral». Bajo demanda de los candidatos, conoce de asuntos relacionados con el desarrollo de las elecciones, sobre la elegibilidad de los elegidos y sobre el respeto de la legislación en materia de gastos electorales. También se pronuncia sobre la distribución de los escaños entre las listas y sobre el orden en el que los consejeros deben tomar posesión. Las decisiones del consejo son susceptibles de recurso ante la sección contenciosa del Consejo de Estado. Vid., igualmente el Decreto de 23 de enero de 2009, que modifica el decreto municipal.

Un voluminoso Decreto de 8 de mayo de 2009 se dedica a «la calidad de la educación». Se refiere a las instituciones de enseñanza reconocidas por la Comunidad flamenca, sean subvencionadas o financiadas por la Comunidad, y que se dedican a la educación básica, la educación secundaria, la formación para adultos o la educación artística a tiempo parcial. Teniendo en cuenta su proyecto pedagógico, cada institución tiene por misión reforzar la calidad de su enseñanza y sostener una oferta de formación que responda a los mismos criterios. Se beneficia de un régimen de autonomía que le permite escoger los medios que le permitan conseguir estos objetivos.

ITALIA*

Giancarlo Rolla

La aprobación de la Ley de delegación para la aplicación del art. 119 (conocida como Ley de delegación para el federalismo fiscal)

Desde el punto de vista de las fuentes normativas, la actuación del Parlamento de mayor interés en los últimos meses ha venido representada, sin lugar a dudas, por la aprobación de la Ley de delegación núm. 42/2009, que define los principios que deberán presidir la coordinación de las haciendas públicas y la distribución de los recursos económicos entre todos los niveles institucionales.

Si bien con retraso, esta Ley inicia el cumplimiento del mandato legislativo de desarrollo del art. 119 de la Constitución, que el juez constitucional había reclamado en varias ocasiones. Así ocurrió, por ejemplo, en el seno de la argumentación de la Sentencia núm. 370/2003, donde destacó que «parece evidente que el desarrollo del art. 119 de la Constitución resulta urgente, a los fines de concretar efectivamente lo previsto en el nuevo Título V de la Constitución, puesto que en caso contrario se vendría a contradecir el distinto reparto de competencias configurado en las nuevas disposiciones». Además, la pervivencia e incluso la aparición de nuevas formas de financiación de las regiones y de las entidades locales contradictorias con el art. 119 de la Constitución podrían comportar la presencia de funcionalidades erróneas o hasta de bloqueos de ámbitos sectoriales enteros.

Igualmente, la Corte precisó que el desarrollo del régimen constitucional diseñado por el art. 119 de la Constitución reclamaba «como premisa necesaria la intervención del legislador estatal, que, con la finalidad de coordinar el conjunto de la hacienda pública, tendrá que fijar no sólo los principios a los que los legisladores regionales deberán atenerse, sino que también tendrá que diseñar las grandes líneas de todo el sistema tributario, y definir los ámbitos y los límites dentro de los cuales podrán ejercitar la potestad impositiva, respectivamente, el Estado, las regiones y las entidades locales» (Sentencia núm. 37/2004).

Al mismo tiempo, y ante la falta de ejecución de las previsiones legislativas, el juez constitucional procuró definir un régimen «transitorio», que asegurase un pase no traumático del viejo al nuevo sistema de distribución de competencias en materia de financiación pública: pese a que, con ello, legitimaba una limitación temporal de los ámbitos regionales de autonomía en el sector tributario, lo justificaba en la necesidad de hacer efectivo «una compleja redefinición de la autono-

* Traducción realizada por Josep Molleví, profesor asociado del Departamento de Derecho Administrativo y Derecho Procesal de la Universidad de Barcelona.

mía tributaria de las regiones en el contexto de aplicación del nuevo art. 119 de la Constitución» (Sentencia núm. 381/2004).

La Ley de delegación, en cumplimiento del art. 76 de la Constitución, concreta el objeto y fija los criterios directivos que deberán cumplir los decretos legislativos de desarrollo que se aprueben. Además, ante la complejidad de la materia, dedica una particular atención a su procedimiento de aprobación, que prevé la participación de varios sujetos y órganos, de conformidad con diversos títulos de legitimación.

Así, en primer lugar, su aprobación requiere un acuerdo previo por parte de la Conferencia Unificada Estado-Regiones-Autonomías locales, así como un informe de la Comisión parlamentaria para la aplicación del federalismo fiscal. En caso que no se alcance ese acuerdo, transcurridos treinta días desde la primera reunión de la Conferencia en la que los decretos legislativos fueron incluidos en el orden del día, el Consejo de Ministros podrá de todas formas deliberar y aprobar al mismo tiempo una resolución en que se expongan las razones por las que no se alcanzó el acuerdo.

A continuación, el acuerdo parlamentario será presentado ante una comisión creada a tal efecto e integrada por quince senadores y quince diputados, nombrados por designación de los grupos parlamentarios, de tal modo que se respete la proporcionalidad. Está prevista, además, la creación de un comité de representantes de las autonomías territoriales, con el objetivo de asegurar un consenso entre la comisión y el sistema de autonomías territoriales. Dicho comité estará compuesto por seis representantes de las regiones, dos de las provincias y cuatro de los municipios.

El Gobierno, en caso que no quiera acoger las observaciones de la comisión parlamentaria, deberá transmitir sus propios argumentos a las Cámaras; después de treinta días desde la fecha de la nueva transmisión, los decretos podrán ser adoptados de todas maneras de forma definitiva.

La ley también establece que, en los dos años sucesivos a la fecha de entrada en vigor de los decretos legislativos, el Gobierno pueda aprobar decretos legislativos que se refieran a disposiciones integradoras y correctivas. A estos efectos, el Gobierno deberá cumplir con el mismo procedimiento descrito.

Está prevista la participación de otros órganos, aparte de los dos citados apenas hace un momento: por ejemplo, debe instituirse en el Ministerio de Economía y Hacienda una comisión técnica para la aplicación del federalismo fiscal, integrada por quince representantes técnicos del Estado y otros quince representantes de las autonomías territoriales, con competencias de naturaleza cognoscitiva y de instrucción.

Asimismo, en el seno de la Conferencia Unificada, que es el principal órgano de colaboración orgánica, se prevé la creación de la Conferencia permanente para la coordinación de las haciendas públicas, de la que formarán parte los representantes de los diversos niveles institucionales, y que se destina a hacer las veces de organismo estable para la coordinación de las haciendas públicas.

Finalmente, el Parlamento debe crear una comisión bicameral de seguimien-

to, compuesta por once miembros, con la función de emitir cada año un informe sobre la actividad desarrollada por el registro de los contribuyentes, sobre los objetivos alcanzados a lo largo del año, y sobre los sistemas informativos concernientes a la estimación y recaudación de los tributos locales.

La delegación al Gobierno abarca los siguientes ámbitos: a) Establecer los principios fundamentales de la coordinación de la hacienda pública y del sistema tributario; b) Regular la creación y el funcionamiento del fondo perecuativo previsto para los territorios con menor capacidad fiscal por habitante y regular, además, la utilización de los recursos adicionales y los mecanismos especiales a favor de determinadas entidades territoriales, con el fin de promover el desarrollo económico, la cohesión y la solidaridad social; c) Establecer los principios generales para la atribución de un patrimonio propio a las entidades territoriales; d) Dictar normas transitorias sobre el ordenamiento jurídico de Roma capital, incluido el aspecto financiero; e) En fin, concretar las disposiciones que resultan de aplicación a las regiones de autonomía especial y a las provincias de Trento y de Bolzano.

Es interesante evidenciar que el Parlamento, al fijar el objeto de la Ley de delegación, precisa que los decretos legislativos deberán desarrollar las normas de aplicación del art. 119 de la Constitución, de «forma exclusiva»: de este modo, se intenta evitar la práctica cuestionable de someter la materia de la financiación pública a intervenciones del legislador fragmentarias y desorganizadas, y que a menudo se agrupan en el seno de las conocidas como «ley omnibus» (que no tienen un contenido unitario).

Por otra parte, son numerosos los criterios directivos de carácter general que el Gobierno deberá respetar y transformar en normas de derecho positivo. Entre éstos, podemos destacar:

A) La exigencia de respetar los principios contemplados por el estatuto de los derechos de los contribuyentes, de modo que se asegure la racionalidad y coherencia de los tributos, la simplificación del sistema tributario, y la reducción de las obligaciones a cumplir a cargo de los contribuyentes.

B) La salvaguardia del criterio de la progresividad del sistema tributario y el respeto del principio de la capacidad contributiva, con el fin de contribuir al gasto público.

C) La necesidad de garantizar una correlación entre los ingresos fiscales y su destinación al territorio, en el sentido que, por regla general, debería priorizarse una relación entre el ingreso fiscal y los servicios destinados a los ciudadanos comprendidos en la entidad que percibe tal ingreso económico.

D) El objetivo de premiar comportamientos diligentes en el ejercicio de la potestad tributaria y en la gestión financiera y económica, así como prever mecanismos sancionadores para la falta de cumplimiento del equilibrio económico-financiero.

En otro orden de consideraciones, resultan innovadores los criterios para financiar el ejercicio de las competencias regionales:

En primer lugar, se concretan los tributos que deben concurrir a financiar tanto la actividad de las regiones, en las materias comprendidas en su competen-

cia legislativa, concurrente y residual, como la actividad administrativa ejercida en las materias de competencia exclusiva estatal. A este fin se distinguen entre: a) tributos propios derivados (creados y regulados por la legislación estatal, y cuya gestión se atribuye a las regiones); b) tributos propios (instituidos directamente por las regiones en ámbitos que no están sometidos a otros tributos, puesto que se mantiene la prohibición de la doble imposición); y, c) tributos adicionales (que derivan del fondo perecuativo del Estado). En cuanto a los tributos pertenecientes a estas últimas dos categorías, no se permiten los vínculos de destinación.

En segundo lugar, y con el objetivo de determinar los recursos económicos que necesitan cada una de las regiones, sus actividades se subdividen a su vez según tres tipos de gastos:

A) Gastos esenciales, que se dirigen a asegurar los niveles esenciales de las prestaciones relativas a los derechos civiles y sociales, y que deben garantizarse sobre todo el territorio nacional, con especial referencia a los gastos por sanidad, asistencia social, educación y transportes públicos locales.

B) Gastos «especiales», derivados de la financiación de la Unión Europea, y de la cofinanciación con la Hacienda estatal, así como contribuciones especiales que no comprenden la generalidad del territorio nacional.

C) Gastos no esenciales, precisados de forma residual.

Los gastos necesarios deben financiarse íntegramente a través de los tributos propios derivados. Por el contrario, los gastos «no esenciales» son financiados con tributos propios y con las cuotas del fondo perecuativo.

Finalmente, la ley establece que las necesidades económicas de las regiones deberán ser determinadas mediante el criterio de los costes *standard*.

Inmediatamente después de la entrada en vigor de la Ley de delegación, la Comisión bicameral para las cuestiones regionales realizó un estudio para evidenciar los aspectos críticos y los principales problemas conectados con el desarrollo de dicha ley por parte del Gobierno. Se practicaron numerosas consultas y los resultados de dicho estudio se pusieron de manifiesto en un informe final aprobado en fecha 11 de noviembre de 2009.

Dos cuestiones sobresalen en ese informe final, y que merecen nuestra atención: por una parte, se indica la necesidad de llevar a cabo un análisis creíble del coste global de la reforma, desde el momento que parece que faltan datos adecuados y elementos informativos; se trataría de un «vaciado» de información que debería ser cumplimentado lo antes posible, con el fin de evitar que los decretos legislativos, de forma contraria a lo pretendido inicialmente, acaben por producir un aumento de la presión fiscal en conjunto, o bien generen comportamientos no diligentes por parte de algunas regiones en detrimento de otras.

Por otra parte, se sugiere, con acierto, que la aplicación de la Ley de delegación se aplique de modo coordinado con otros procesos que el Gobierno debe asumir en materia de régimen jurídico regional y local, y con los que tienen una relación por razón de la materia. En particular, se trata de la revisión del Texto único del ordenamiento de las entidades locales (necesaria desde la revisión constitucional del año 2001), de la determinación de las competencias esenciales de los municipios

y de las provincias, y de la creación y regulación de las ciudades metropolitanas, así como de una hipotética nueva revisión del texto del Título V de la Constitución.

A estas exigencias, la Comisión bicameral para las cuestiones regionales añade algunas preocupaciones. Por ejemplo, llama la atención sobre el riesgo que la necesidad de respetar el «Pacto de estabilidad interno» se traduzca en una restricción irrazonable de la autonomía del gasto en las entidades territoriales. En este sentido, el informe propone que las finalidades determinen la cantidad global del gasto, sin que se traduzcan en un condicionante de los recursos económicos, de tal modo que se garantice a las entidades territoriales una autonomía en la destinación de los recursos, entre los diversos ámbitos y objetivos de gasto.

Asimismo, la Comisión, si bien aprecia la elección de modificar los criterios para determinar las necesidades de las diversas entidades territoriales, en la medida que se pasa del criterio del gasto histórico al de los costes *standard*, subraya que los indicadores escogidos, para definir el coste *Standard* de algunos servicios, resultan sensibles, puesto que obligan a tener en cuenta también la eficacia, eficiencia y adecuación de los servicios ofrecidos en un territorio concreto.

Algunas características de la jurisprudencia constitucional dictada a raíz de los conflictos entre el Estado y las regiones

A lo largo del año 2009, el contencioso entre el Estado y las regiones también ha representado una parte relevante de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, bien sea en la forma de conflictos de competencia, o bien de recursos de inconstitucionalidad sobre la distribución de las competencias.

Esta constatación no debe sorprender, ni desde una perspectiva general, ni con referencia a la específica situación italiana. En términos generales, cabe recordar que en el plano histórico el «modelo» europeo de justicia constitucional se ha formado a partir de la atribución a los tribunales constitucionales de la competencia básica consistente en garantizar el respeto de las competencias entre el Estado federal unitario y los Estados miembros.

Luego, en el caso que se considere el proceso de formación del regionalismo italiano, no se puede negar que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha desarrollado siempre un papel de primer orden en el diseño de los rasgos constitucionales del Estado regional. Con todo, parece que se han modificado los perfiles del comportamiento del juez constitucional.

En una primera fase de activación y de desarrollo del regionalismo, la Corte Constitucional no dudó en suplir, con su propia jurisprudencia, la inactividad del legislador, para lo que interpretó las disposiciones constitucionales en materia de relaciones entre el Estado y las regiones, y concretó las instituciones y los procedimientos necesarios para asegurar un equilibrio entre el principio de autonomía y el de unidad. Así sucedió, por ejemplo, con el caso de la actividad estatal de dirección y coordinación, o bien con el modo de manifestarse el principio de leal colaboración, o con la actividad internacional de las regiones, o, en fin, con los procedimientos necesarios para conformar la intervención del Estado en sustitución de la autonomía constitucional de las regiones.

Con posterioridad a las revisiones constitucionales de los años 1999 y 2001, que modificaron por completo el Título V de la Constitución, la jurisprudencia de la Corte Constitucional constató que algunos artículos presentaban formulaciones contradictorias, y con diversas interpretaciones de la reforma constitucional en clave excesivamente «federalista». Ante ello, ha reaccionado mostrando una preocupación de fondo: evitar que se agrietara la unidad del ordenamiento constitucional y asegurar un funcionamiento razonable del sistema jurídico. Se nota, por lo tanto, un favor por una interpretación restrictiva de los nuevos preceptos constitucionales, a menudo efectuada a la luz de una jurisprudencia madurada sobre la base de la normativa precedente; asimismo, la Corte Constitucional ha rechazado sustituir al legislador en su función natural de dar aplicación a las nuevas previsiones constitucionales.

Se constata también una cierta propensión de la Corte a resolver cuestiones, acerca de la amplitud de las competencias regionales, exclusivamente sobre el plano formal del sistema de fuentes normativas, con lo que evita una mayor (y más que posible) implicación en torno al núcleo sustancial de los interrogantes sometidos a su examen.

Para clarificar mejor esta apreciación, proponemos detenernos en dos sentencias del año 2009, con las que el juez constitucional se pronuncia, respectivamente, y en primer lugar, sobre la competencia del legislador regional para regular el referéndum en el procedimiento de revisión de los estatutos; y, en segundo lugar, sobre la potestad legislativa en materia lingüística. En ambos casos, la *ratio decidendi* gira alrededor de la concreción de las fuentes competentes para regular la materia discutida. Con todo, del cuerpo de la motivación se desprende, en el segundo caso, el temor por un uso irrazonable e «ideológicamente forzado» por parte de una región de su propia competencia y, en el primer caso, el rechazo a resolver un problema de coordinación normativa.

Siempre desde una perspectiva preliminar, resulta oportuno poner de manifiesto que este acercamiento de la Corte Constitucional, formalmente atento al sistema de fuentes, no es del todo novedoso, en la medida que ya podemos encontrar señales importantes en pronunciamientos jurisprudenciales precedentes, así, en el caso de la exclusión de la competencia de las regiones para introducir, en sus estatutos, unos preceptos inherentes a la materia electoral.

En tal supuesto, el juez constitucional tenía que decidir si era conforme a la Constitución la inclusión, en el texto de los estatutos, de normas relativas a la materia electoral. El examen de constitucionalidad derivó de dos datos: por una parte, el art. 122 de la Constitución atribuye a las regiones la competencia legislativa, de tipo concurrente, en materia de sistemas de elección y de causas de inelegibilidad y de incompatibilidad del Presidente y del Consejo regional; por otra parte, el art. 123 de la Constitución reserva a la autonomía estatutaria de las regiones la determinación de la forma de gobierno y de los principios de organización y funcionamiento de la entidad. Sobre la base de una interpretación conjunta de los dos preceptos, se habría podido reconocer al Estatuto regional la competencia para regular algunos y limitados aspectos de la materia electoral, tales como, por ejemplo, la eventual incompatibilidad entre los cargos de consejero y miembro de la Junta regional, o bien la previsión de límites temporales a la reelección del Pre-

sidente y de los consejeros; dichos aspectos, por su contenido, revestirían el carácter de principios de organización y de funcionamiento de los órganos políticos de la región.

Todo lo contrario, el juez constitucional ha asumido una interpretación restrictiva y, utilizando el criterio de la competencia, ha afirmado que la materia electoral se encuentra reservada íntegramente a la ley regional. De esta manera, la decisión se funda sobre un elemento formal, en el sentido que la ilegitimidad sería una mera consecuencia de una utilización errónea de la fuente competente: la Ley estatutaria y no la ley ordinaria. Pese a todo, a lo largo de la motivación de la resolución del juez constitucional, éste reconoce que «las decisiones estatutarias en tema de fuentes normativas (...) y de forma de gobierno regional pueden condicionar indirectamente la legislación electoral regional». La Corte ha reconducido este efecto a una incongruencia del legislador que, con la previsión del art. 122 de la Constitución, ha llamado a la fuente estatutaria «a desarrollar un papel necesariamente reducido, aunque significativo».

Sigue: A propósito de la competencia regional en materia de tutela y promoción de los grupos lingüísticos minoritarios

Con la Sentencia núm. 159/2009, la Corte Constitucional ha resuelto un recurso de inconstitucionalidad presentado contra la Ley núm. 29/2007 de la Región Friul-Venecia Julia, que contiene normas para la tutela, evaluación y promoción de la lengua friulana, así como el uso de dicha lengua en las administraciones públicas y en el ámbito de la enseñanza en la escuela.

En particular, se dudaba de la legitimidad constitucional de los siguientes aspectos: la obligación para todos los órganos del sistema administrativo regional de responder en friulano «a la generalidad de los ciudadanos», que se acojan al derecho de usar tal lengua, y el deber de los mismos órganos administrativos regionales de emitir también en friulano los actos comunicados «a la generalidad de los ciudadanos»; la obligación de emitir en dicha lengua la comunicación institucional y la publicidad; la obligación para los órganos colegiados (como los Consejos municipales) de utilizar la lengua friulana; el uso de topónimos exclusivamente en lengua friulana; y la obligación de impartir en los centros escolares la enseñanza de esta lengua al menos una hora a la semana.

Indudablemente, algunas de las disposiciones, que se acaban de citar, constituían una «prueba de fuerza» del legislador regional: por ejemplo, en lo que se refiere a la toponimia, en cuanto que el uso exclusivamente de la lengua minoritaria entra en contradicción con el reconocimiento del italiano como lengua oficial; igualmente, resulta irrazonable y desproporcionada la opción por extender el uso obligatorio de la lengua friulana a todo el territorio de la Región, en lugar de circunscribirlo, como habría sido racional, a las áreas de asentamiento del grupo lingüístico.

Por lo tanto, se puede comprender que la Corte Constitucional, en el momento de decidir sobre la legitimidad de la normativa regional impugnada, manifestase una preocupación evidente por las consecuencias discriminatorias que dicha

normativa podía generar en el seno del territorio regional, respecto a aquellas personas que no pertenecieran a la minoría lingüística, básicamente por los efectos emulativos que la citada interpretación de las competencias lingüísticas regionales podía provocar frente a otras regiones, tanto de régimen especial como de régimen general; ello, además, y desde este limitado aspecto, podría acercar el sistema regional a uno de tipo federal.

En cambio, no compartimos las bases argumentales utilizadas por la Corte Constitucional, que acaba por restringir el ámbito de la potestad legislativa de las regiones de régimen especial, menoscabando uno de los elementos esenciales de dicha especialidad. Esto es, en términos jurídicos podemos afirmar que la Corte Constitucional, en su intento por evitar el peligro de una quiebra en el tejido cultural unitario de la República, ha acabado por recortar un principio esencial de la autonomía regional: la competencia en materia de tutela y promoción de las minorías lingüísticas.

En su motivación, la Corte Constitucional hace uso de una argumentación de tipo deductivo, basada íntegramente en una interpretación esquemática del sistema de fuentes que regulan la materia.

De forma previa, y en base a sentencias precedentes, la Corte reconoce el valor constitucional de la tutela de las minorías lingüísticas, que admite que constituye un principio significativo tanto del ordenamiento nacional, como del comunitario e internacional. Sin embargo, el alcance de esta afirmación se relativiza inmediatamente por la opción que escoge el juez constitucional consistente en considerar que el art. 6 de la Constitución, que subordina dicha tutela a la existencia de «leyes y medidas administrativas» adecuadas, es el único título legitimador de la disciplina legislativa de protección de las minorías lingüísticas, tanto para las regiones de régimen general, como para la Región especial Friul-Venecia Julia. Y estas leyes y medidas administrativas, según el juez constitucional, serían ante todo la Ley 482/1999, de aprobación de Normas en materia de tutela de las minorías lingüísticas históricas, y el Decreto legislativo núm. 223/ 2002, de desarrollo del Estatuto.

Siguiendo el hilo argumental de la sentencia, la Corte hace derivar de tal premisa, la afirmación de que el art. 6 de la Constitución «genera un modelo de distribución de competencias entre el Estado y las regiones que no se corresponde con las categorías bien conocidas que presiden todas las materias del Título V de la segunda parte de la Constitución», es decir, la competencia concurrente o residual. Siempre en opinión del juez constitucional, la originalidad de dicho «modelo» consistiría en la circunstancia que, por una parte, se reserva al legislador estatal la concreción de las lenguas minoritarias protegidas y de las instituciones jurídicas que caracterizan dicha tutela, mientras que, por otra parte, se estaría en presencia de una competencia del Estado de naturaleza «transversal», la cual tendría el grado suficiente para incidir y limitar las diversas materias legislativas correspondientes a las regiones.

En definitiva, y siempre en palabras de la Corte, resulta que, en una de las materias que definen y justifican la especialidad regional, la potestad legislativa estaría limitada por «ulteriores actuaciones de la ley estatal que se considerasen necesarias»: parece que el juez constitucional intenta reintroducir un tipo de

competencia regional, la de desarrollo, preexistente a la revisión constitucional del año 2001.

Reconstruido en estos términos el ámbito de la competencia legislativa regional en materia de minorías lingüísticas, la Corte Constitucional organiza su propia *ratio decidendi* a través de una serie de automatismos.

En primer lugar, afirma que la concreción de las lenguas minoritarias a proteger y de las instituciones jurídicas, que caracterizan su tutela, se encuentra reservada al legislador nacional. En consecuencia, las disposiciones estatales determinarían los límites dentro de los que se podría ejercer la potestad legislativa regional de desarrollo, mientras que la atribución a la autonomía regional de ámbitos materiales de intervención sería posible únicamente en base a una revisión del Estatuto y de los decretos de desarrollo: en este caso concreto, el ya citado Decreto legislativo núm. 223/2002.

Retomando la idea según la cual los incumplimientos del ordenamiento jurídico por parte de las leyes serían reconducibles, en definitiva, a vicios formales, en cuanto que se reducirían a una utilización errónea del procedimiento correcto, se podría alegar que, para la Corte, la región ha hecho uso del procedimiento equivocado desde el momento que ha recurrido a la fuente legislativa, en lugar de reclamar una revisión del decreto de desarrollo del Estatuto regional. A estos efectos, cabe recordar que dicha revisión requiere un acto con fuerza de ley del Estado, aprobado tras consultar una comisión paritaria de seis miembros, nombrados tres por el Gobierno de la República y otros tres por el Consejo regional.

La doctrina manifestada por el juez constitucional, en ocasión de la Sentencia núm. 159/2009, suscita a nuestro parecer algunas perplejidades.

Debe destacarse, desde el ámbito jurídico de las fuentes, que la competencia de las regiones de régimen especial en materia de tutela de las minorías lingüísticas se fundamenta no sólo en el art. 6 de la Constitución, y en la correspondiente normativa estatal de desarrollo, sino también en el art. 3 del Estatuto de la Región Friul-Venecia Julia, que constituye una fuente de rango constitucional en el sentido del art. 116 de la Constitución. Parece restrictivo circunscribir la potestad legislativa de estas regiones de autonomía especial a normas de mero desarrollo de la normativa estatal.

Por otra parte, desde el punto de vista sustancial, no se puede olvidar que la decisión de reconocer, en algunos de los territorios indicados en el art. 116 de la Constitución, una condición particular de autonomía se basaba también en la opción por conseguir un objetivo de convivencia a través de la tutela de los grupos lingüísticos minoritarios. Es el caso del Valle de Aosta, Trentino Alto Adagio y Friul-Venecia Julia. Ciertamente, la amplitud de las competencias reservadas a cada una de las regiones de régimen especial en dicha materia de tutela de las minorías lingüísticas no es igual, sino que varía según los distintos ordenamientos jurídicos. Sin embargo, de tal constatación no se puede olvidar el hecho que una de las características básicas de la especialidad de la Región Friul-Venecia Julia consistía en la tutela de algunas minorías lingüísticas y en el reconocimiento de la especificidad de algunos territorios, como el *status* de la ciudad de Trieste, o la diversidad entre los territorios friulanos y julianos.

Finalmente, en una perspectiva de derecho comparado, hay que tener en cuenta que en todos los ordenamientos jurídicos que protegen las minorías lingüísticas, tanto federales como regionales, la materia se distribuye entre una pluralidad de fuentes, bien sean nacionales, o bien de las entidades territoriales descentralizadas.

En general, las cuestiones conectadas directamente con el principio de igualdad y con la prohibición de discriminación encuentran su mecanismo de garantía en las normas del ordenamiento general, mientras que los aspectos de la materia que atienden preferiblemente a la concreción de las instituciones y de los instrumentos de promoción y protección de cada uno de los grupos minoritarios son regulados preferentemente por las fuentes derivadas de la autonomía. Es el caso, por ejemplo, de España, donde el art. 3 de su Constitución remite a las Comunidades Autónomas la competencia para aprobar leyes específicas de normalización lingüística, destinadas a concretar los instrumentos para promocionar y reforzar el uso de la propia lengua en el seno de cada comunidad territorial.

La posición de la Corte Constitucional respecto a la competencia de la Región de Cerdeña en cuanto a determinar el quórum para dar validez al referéndum de aprobación de las leyes estatutarias

El proceso de revisión del Estatuto de la Región de Cerdeña está resultando largo y laborioso, y se encuentra todavía lejos de su resolución: como recordábamos en anteriores números del *Informe Comunidades Autónomas*, al Estatuto le afecta tanto una profunda división entre las fuerzas políticas de la isla, como un significativo contencioso con el Estado, que la Corte Constitucional ha tenido que dirimir en diversos momentos.

Así pues, en un primer momento, el juez constitucional tuvo que resolver la adecuación a la Constitución de la Ley regional núm. 7/2007, que había previsto una «Consulta acerca del nuevo Estatuto de autonomía y soberanía del pueblo sardo». En particular, el conflicto alcanzaba a aquellas normas que atribuían la competencia de regular no sólo «los principios y características de la identidad regional», sino también «las razones en las que se fundamentaban la autonomía y la soberanía» de la isla. Y la Corte Constitucional, con la Sentencia núm. 365/2007, admitió el recurso del Gobierno con la motivación de que las regiones gozan de un *status* de autonomía y no de soberanía. Asimismo, la Corte manifestó su preocupación por el hecho que el legislador regional intentase ir más allá de los límites fijados por el ordenamiento constitucional, a través de la presentación de una reforma del Estatuto que «se caracterizaba por la presencia de institutos jurídicos adecuados y de acentuado tipo federal, que normalmente son fruto de procesos históricos en los que las entidades territoriales, que integran el Estado federal, mantienen formas e instituciones que enlazan con su condición preexistente de soberanía».

Posteriormente, el Consejo regional, a través de la aprobación de la Ley estatutaria núm. 1/2008, intentó determinar su propia forma de gobierno y, especialmente, las modalidades de elección de los órganos representativos. Para ello, se alineó, salvo en algunos aspectos, con las regiones de autonomía general, es decir:

elección directa del Presidente; atribución al Presidente para nombrar y cesar a los asesores; posibilidad por el Consejo de votar una moción de censura individual; y disolución automática del Consejo regional en caso de dimisión, muerte o incapacidad permanente del Presidente, o en caso de aprobación de una moción de confianza.

En contra de la citada Ley estatutaria, que había sido aprobada con una mayoría inferior a los dos tercios de los componentes del Consejo regional, un quinto de los componentes de dicho órgano reclamó la celebración de un referéndum popular, que tuvo lugar el 21 de octubre de 2007. El resultado, caracterizado por un limitado número de participantes (sólo el 15% de las personas con derecho a voto), y por una elevada disconformidad de los votantes hacia la Ley estatutaria (cerca del 67%) provocó un subsiguiente debate interpretativo en torno a los posibles efectos jurídicos del voto.

La normativa, en efecto, no era del todo clara. Por una parte, el art. 15.4 del Estatuto de la Región de Cerdeña (en un apartado modificado tras la aprobación de la Ley Constitucional núm. 2/2001) preveía únicamente un quórum funcional: la ley sometida a referéndum no se promulgaría si no obtenía la mayoría de los votos válidos. Por otra parte, el art. 14.2 de la Ley regional núm. 20/1957 establecía un doble quórum, estructural y funcional, en base al cual la votación sólo sería válida si acudía al voto al menos un tercio de los electores, y si la ley resultaba aprobada por la mayoría de los votos válidos.

En síntesis, los problemas interpretativos consistían esencialmente en determinar la relación entre la fuente estatutaria y la legislativa. En particular, si esta última resultaba competente para integrar la disciplina estatutaria, y preveía también un quórum estructural, o bien si su competencia tenía que considerarse como meramente ejecutiva de las disposiciones constitucionales, y no previera un quórum posterior para dar validez al referéndum.

La Corte de Apelación de Cagliari, que era la competente para verificar el resultado electoral, optó por la primera alternativa, y como había participado en el voto menos de un tercio de las personas con derecho al mismo, declaró no válido el referéndum. Consiguientemente, el Presidente procedió a la promulgación de la citada Ley estatutaria. Sin embargo, ésta fue impugnada por el Gobierno, que planteó un conflicto de competencias ante el juez constitucional, el cual lo resolvería en la Sentencia núm. 149/2009.

El recurso por parte del Gobierno se basaba en dos aspectos. Ante todo, se cuestionaba la legitimidad constitucional del art. 14 de la Ley regional en materia de referéndum, puesto que preveía nuevos límites a los indicados por el Estatuto. Sin embargo, esta alegación no ha sido acogida por el juez constitucional, desde el momento que la disposición en cuestión no había sido objeto de impugnación de forma directa en los plazos perentorios fijados por la normativa (sesenta días desde su promulgación).

El segundo motivo del recurso gubernamental consistía en poner de manifiesto que la Corte de Apelación de Cagliari había declarado «no válido» el referéndum, por lo que el Presidente no podía promulgar la Ley estatutaria, en la medida que, a la luz del art. 15 del Estatuto, se consideraba válida la ley únicamente si el referéndum era aprobado por la mayoría de los votos válidos.

Esta segunda argumentación ha sido asumida como propia por la Corte Constitucional, que en consecuencia ha establecido la incompetencia de la región y ha anulado el acto de promulgación de la Ley estatutaria.

Los puntos esenciales del razonamiento del juez constitucional pueden ser resumidos del modo siguiente.

En primer lugar, el apartado cuarto del art. 15 del Estatuto de la Región de Cerdeña prescribe expresamente que la Ley estatutaria «sometida a referéndum no será promulgada si no resulta aprobada por la mayoría de los votos válidos». Este precepto exige, según el parecer del juez constitucional, que se verifique una condición, esto es, la aprobación por parte de la mayoría de los votos válidos, que, con toda evidencia, no se obtuvo en el caso examinado en este proceso judicial.

En segundo lugar, la circunstancia de que el referéndum fuera declarado inválido por la Corte de Apelación, con base en la falta del quórum estructural, no incumpliría, según el juez constitucional, lo previsto literalmente en el precepto estatutario, el cual «se refiere a un dato objetivo, constituido por la prevalencia, entre los votos válidamente expresos en el referéndum, de aquellos que eran de aprobación, respecto de los contrarios».

En consecuencia, no habiendo sido satisfecha la condición prevista por el Estatuto, «ni desde la perspectiva del éxito de la consulta, en la cual los votos contrarios prevalecieron, ni, con mayor razón, si se tuviera que considerar inválido el procedimiento refrendario, puesto que entonces resultaría inadecuado para expresar una mayoría favorable válida», el Presidente de la Región no podía proceder a la promulgación del texto normativo.

El pronunciamiento de la Corte Constitucional, que ha impedido concluir el procedimiento de revisión del Estatuto, suscita diversas objeciones, en especial en lo que se refiere a la elección del juez por utilizar como único parámetro del juicio la disposición del Estatuto, sin considerar también la legislación regional de desarrollo del procedimiento refrendario.

Es evidente que entre las dos fuentes, la estatutaria modificada con la Ley Constitucional núm. 2/2001 y la ordinaria recuperada en el tiempo, hay una falta de coordinación normativa, pero al mismo tiempo, no era imposible una interpretación sistemática de los dos textos, si el juez constitucional hubiera manifestado la intención de llevar a cabo una actividad de «acomodación interpretativa», con el objetivo de conferir funcionalidad al instituto del referéndum confirmativo.

Desde la perspectiva de la competencia, en mi opinión, cabe admitir la capacidad del legislador regional para integrar los preceptos estatutarios en materia de referéndum, si bien de forma no incompatible con el texto del Estatuto. Esta capacidad, por otra parte, ha sido reconocida en otras ocasiones a favor de las regiones de régimen general. A estos efectos, basta recordar que en su Sentencia núm. 2/2004 la Corte Constitucional reconoció la competencia de las regiones para regular de forma innovadora la institución del referéndum. En concreto, en esta mencionada sentencia, y por poner un ejemplo, la Corte admitió que la región disminuyera el quórum de validez respecto al previsto en el art. 75 de la Constitución, a propósito de los referéndums abrogativos de leyes estatales. Así, frente a la ma-

yoría exigida en el citado precepto constitucional, igual a la mayoría de los electores con derecho a voto, la región estableció como criterio el de la participación en el voto de la mayoría de los votantes en las últimas elecciones regionales.

Por otra parte, el dato de no utilizar las previsiones del art. 14 de la Ley regional núm. 20/1957, a los fines de reconstruir el régimen de la institución refrendaria, parece presuponer una implícita asunción de inconstitucionalidad sobrevenida de dicha norma. Con todo, es indudable que la norma en cuestión era, en el momento de adoptar la sentencia, válida y eficaz, pues no había sido impugnada por el Gobierno, dentro de los plazos establecidos legalmente, ni se había planteado una cuestión incidental por parte de un juez. De hecho, en el caso que examinamos, la eventual cuestión habría podido ser planteada por la Corte de Apelación de Cagliari, cuando verificó los resultados electorales.

Asimismo, el juez constitucional, si hubiera tenido dudas acerca de la legitimidad constitucional del art. 14 de la Ley regional, relativo al referéndum, debería haber actuado correctamente, con un análisis de tales dudas a través de la autocuestión de inconstitucionalidad.

Además, los preceptos del Estatuto y de la Ley regional no parecen necesariamente contradictorios, en cuanto que se refieren a dos aspectos del procedimiento que son distintos lógica y temporalmente. Así, el segundo precepto, que dispone que la votación será válida si acuden al voto al menos una tercera parte de los electores, fija un quórum de validez del referéndum, de modo que su incumplimiento lo convierte en *inutiliter datum*. En cambio, el primer precepto, prevé que la Ley estatutaria «sometida a referéndum no será promulgada si no resulta aprobada con la mayoría de los votos válidos» y en consecuencia concreta un quórum de aprobación, en el sentido que la ley objeto del referéndum no se considerará aprobada si no recibe el consenso de la mayoría de los votos válidos, tal y como ocurre con la más correcta formulación usada por el art. 75 de la Constitución, a propósito de la validez del referéndum abrogativo.

En relación con la ilegitimidad de las leyes regionales que limitan la libertad de circulación y de trabajo por todo el territorio nacional

El territorio regional es el ámbito de validez de las normas aprobadas por el legislador regional, y no puede constituir una barrera para el pleno desarrollo de la unidad económica y jurídica de la República, ni comprometer la igualdad de los individuos en el disfrute de los derechos constitucionales. A este fin, el art. 120, apartado 1, de la Constitución, introduce unas limitaciones específicas. Entre ellas, se encuentra la prohibición de que las regiones introduzcan obstáculos para la libre circulación de los bienes y de las personas, con el fin de proteger, por una parte, la libertad de circulación y de establecimiento (art. 16 de la Constitución), y, por otra parte, la libertad de iniciativa económica privada y del comercio (art. 41 de la Constitución). El tenor literal utilizado por el constituyente, que hace referencia a «obstaculizar» la circulación de los bienes y de las personas, debe entenderse en el sentido que no se prohíbe cualquier tipo de limitación, sino sólo las que aparezcan artificiosas.

Este parámetro ha sido utilizado en diversas ocasiones a lo largo del año 2009, por parte del juez constitucional, con la finalidad de garantizar la unidad del ordenamiento jurídico y también del orden económico.

Con la Sentencia núm. 9/2009, la Corte Constitucional ha debido establecer si las regiones eran competentes para regular, por motivos de seguridad vial, controles y autorizaciones específicas para todos los conductores de vehículos automóviles y para los transportes de mercancías de peso superior a treinta y cinco quintales, los cuales residían en la Región Abruzos, como condición para poder ejercer la propia actividad económica.

Las intenciones que habían inspirado al legislador regional son seguramente compartibles y merecedoras de atención, en la medida que persiguen mejorar los niveles de protección y seguridad de los ciudadanos. Sin embargo, y según el parecer de la Corte Constitucional, la consecución de estos objetivos debe efectuarse sobre la base de una regulación uniforme, que fije niveles de seguridad mínimos para la circulación de vehículos y para la prevención de accidentes de tráfico, los cuales sean válidos en todo el territorio nacional. Así pues, en cuanto a la circulación por carretera, se trata de una materia que necesita un régimen jurídico similar a nivel nacional, y que no puede diferenciarse de una región a otra.

En consecuencia, la Corte se remite directamente a la prohibición a la que se refiere el art. 120 de la Constitución, para considerar que la determinación de limitaciones al ejercicio del derecho al trabajo, tanto en lo relativo al trabajo por cuenta ajena, como al trabajo por cuenta propia, forma parte de la competencia exclusiva del Estado, y lo mismo ocurre con la protección de la libertad fundamental de circulación y de establecimiento.

En las Sentencias núm. 138/2009 y núm. 271/2009, la Corte Constitucional afronta otro aspecto que requiere de una disciplina unitaria en todo el territorio nacional, y que consiste en la tendencia de algunas regiones de introducir vinculaciones a la posibilidad de ejercer libremente una actividad laborable en el seno del territorio de la región, por medio de la obligación de inscribirse en registros profesionales regionales creados a tal efecto. En el caso concreto, se trata de dos leyes de la Región Emilia-Romaña, que disciplinaban las actividades profesionales de animador y acompañante turístico, y de operador de centros de bienestar.

Cabe recordar que la regulación de las «profesiones», que antes de la revisión constitucional de 2001 se atribuía a la competencia estatal, está asignada actualmente a la competencia concurrente de las regiones. No obstante, el juez constitucional pone de manifiesto una rigurosa «continuidad» jurisprudencial, y utiliza, para definir los principios de la materia, criterios argumentativos que ya estaban olvidados en el tiempo.

Convencida de que compete al Estado dictar una disciplina uniforme en todo el territorio nacional, que además sea coherente con los principios del derecho comunitario, la Corte Constitucional ha considerado que se incluyen, entre los principios de la materia, la concreción tanto de las figuras profesionales, como de los requisitos necesarios para el ejercicio de la profesión, así como todo lo que contribuya a individualizar las características de la profesión. Como ha precisado la Corte, las regiones no pueden introducir requisitos ulteriores a los previs-

tos en el ámbito nacional para el ejercicio de las profesiones; por otra parte, pueden establecer disposiciones de desarrollo de las modalidades de ejercicio de una actividad profesional, si bien deberán estar limitadas a aquellos aspectos que presenten una conexión específica con la realidad regional.

De este modo, sin embargo, los márgenes de intervención de la ley regional están tan restringidos que la competencia de las regiones parece acercarse más a un tipo de potestad de desarrollo, y no a una potestad legislativa concurrente.

Por último, son frecuentes los casos en que los límites territoriales son utilizados por las regiones como barrera para impedir la instalación de servicios, obras o actividades que no son de su agrado: es el caso, por ejemplo, del intento por impedir la eliminación en el propio territorio de residuos provenientes de las otras regiones.

En este sentido, resulta interesante la Sentencia núm. 10/2009, con la cual la Corte Constitucional ha resuelto sobre la legitimidad de una Ley de la Región Abulia que, regulando la eliminación de los residuos especiales producidos fuera del territorio regional, limitaba el tratamiento únicamente para los residuos que provinieran del territorio extrarregional en la hipótesis en que las estructuras ubicadas en la citada región, constituían las instalaciones de tratamiento y eliminación apropiados más cercanos al lugar de producción de dichos residuos especiales.

A estos efectos, la Corte Constitucional ha confirmado resoluciones suyas anteriores, y ha distinguido entre el supuesto de residuos no peligrosos y los residuos peligrosos o especiales. En el primer caso, y con base en la normativa europea y en la legislación nacional de transposición, debe operar el principio de autosuficiencia territorial. En cambio, en el segundo supuesto, la particular naturaleza de los residuos comporta que sea difícil aplicar el principio de autosuficiencia, por lo que es bien posible que algunas regiones no tengan los medios idóneos para tratarlos.

En consecuencia, una legislación regional de prohibición sería, en palabras de la Corte Constitucional, lesiva del art. 120 de la Constitución, puesto que obstaculiza la libre circulación de bienes en el interior del territorio nacional, y también vulneraría el art. 117.2 de la Constitución, en cuanto que esta actividad regulada por las leyes regionales se incluiría en la materia de «protección del medio ambiente», cuya competencia exclusiva está reservada al Estado.

De la motivación adoptada por el juez constitucional, se desprenden unos argumentos precisos, aunque también problemáticos, es decir: a cada una de las regiones no les corresponde una competencia para tutelar la salubridad del propio territorio, sino que sólo hay un interés del Estado dirigido a la salvaguardia del medio ambiente en todo el territorio nacional, en el presupuesto, que la resolución de la Corte da por supuesto, que el Estado intervenga rápida y eficazmente en esta materia.

La distribución de competencias entre el Estado y las regiones en materia de entidades locales territoriales

Una de las principales debilidades del sistema de gobierno local está representada por la adecuación de los ámbitos territoriales y por su proliferación: por ello, hay siempre el recurrente debate sobre la necesidad de simplificar los tipos de entidades locales, por ejemplo con la supresión de las provincias, y también de reducir su número, especialmente en lo que concierne a los municipios de menores dimensiones y a las comunidades de las montañas (conocidas como «*Comunità montane*»).

Con la finalidad de obtener tales resultados se han planteado diversas hipótesis, que abarcan desde una reducción *ex lege* hasta la incentivación de formas asociativas. Sin embargo, las propuestas más radicales se han topado hasta ahora con la resistencia de las comunidades locales, que se oponen a cualquier propuesta de reducción del número de los municipios. Dichas comunidades detectan en estas propuestas tanto una disminución de autonomía y de sus significativas prerrogativas constitucionales, como un ataque a su respectiva tradición histórica.

Por su parte, las soluciones favorables a incentivar la asociación de las entidades locales no han convencido, en particular por la limitación de los recursos económicos puestos a disposición de esta posibilidad, que comportan que no resulte conveniente ni apetecible la renuncia a ámbitos de autonomía.

Toda esta problemática se ha destacado en gran medida en torno a la figura de las «*comunità montane*», recogidas en el Texto único sobre el ordenamiento jurídico de los municipios y de las provincias, que fue aprobado por el Decreto legislativo núm. 267/2000, y que las calificaba como uniones de municipios caracterizados por las particulares características territoriales y socio-económicas de las entidades territoriales que forman parte de ellas. Se trata, por lo tanto, de una entidad predispuesta a favorecer el ejercicio asociado de las competencias municipales, y que tiene por perspectiva una futura fusión de todos o parte de los municipios asociados.

En estos últimos años, sobre la estela de una polémica donde las exigencias de reducción del número de las entidades locales se entremezclan con el objetivo de reducir las dimensiones del gasto público, se han avanzado diversas propuestas, sea de supresión de las «*comunità montane*», como de recorte de los recursos económicos que el Estado debía transferir a favor de las zonas montañosas, que por norma están mayoritariamente poco desarrolladas. Sin embargo, gran parte de tales medidas se han topado con el nuevo sistema de competencias introducido por la Ley núm. 3/2001, de revisión del art. 117 de la Constitución, en base al cual la competencia relativa a la regulación de las entidades locales diferentes a los municipios y a las provincias se ha atribuido de forma residual a las regiones.

En este contexto, la Ley financiera para el año 2008 introdujo algunos artículos que perseguían la finalidad de reducir el gasto relativo al funcionamiento de este tipo de entidades, por lo que establecían reglas restrictivas para su reordenación. Pues bien, dichos preceptos fueron impugnados por distintas regiones ante la Corte Constitucional. En la motivación de sus recursos, las regiones entendían que se lesionaba una parte de su potestad legislativa, puesto que la competencia

estatal en materia de entidades locales estaba circunscrita al art. 117.2, apartado p), de la Constitución, relativo a «legislación electoral, órganos de gobierno y funciones fundamentales de los municipios, las provincias y las ciudades metropolitanas».

El problema de constitucionalidad ha sido resuelto en la Sentencia núm. 237/2009, en la que el juez constitucional, de forma preliminar, fija algunos criterios que deberán ser tomados en consideración a los fines de distribuir en esta materia la competencia entre el Estado y las regiones. En su opinión, y ante todo, no debe utilizarse un criterio material, sino finalista, esto es, que tenga en cuenta la *ratio* de los preceptos. En segundo lugar, en el supuesto que una normativa interfiera con más materias que la Constitución atribuye, por un lado, a la potestad legislativa estatal y, por otro lado, a la competencia concurrente o residual de las regiones, deberá resolverse sobre la base del ámbito material prevalente. En tercer lugar, si no es posible concretar un ámbito material que presente tales características, y en ausencia de criterios previstos en la Constitución, deberá hacerse referencia al principio de leal colaboración para solucionar una eventual concurrencia de competencias.

Aplicando este test interpretativo a la cuestión planteada, el juez constitucional manifiesta el parecer que corresponden al Estado aquellos aspectos de la ley relativos a la armonización de los presupuestos públicos y a la coordinación de las finanzas públicas, mientras que los preceptos inherentes al ordenamiento de las «*comunità montane*» se incluyen en la competencia legislativa residual de las regiones.

En consecuencia, el juez constitucional retiene que el Estado puede legítimamente imponer a las regiones vínculos referentes a las políticas presupuestarias, incluso si estos últimos inciden sobre la autonomía regional del gasto. La justificación se encuentra en razones de coordinación financiera dirigida a salvaguardar el equilibrio de la hacienda pública en su totalidad, precisamente a través de la contención de los gastos corrientes. Por lo tanto, el Estado puede legítimamente fijar límites al gasto de las regiones y de las entidades locales, en cuanto puedan calificarse como principios fundamentales de coordinación de la hacienda pública. Además, para que tal condición se realice, deberá satisfacer un doble requisito: en primer lugar, tendrá que limitarse a establecer objetivos de reequilibrio y de contención del gasto público; y, en segundo lugar, no podrá prever de forma exhaustiva los instrumentos o modalidades para perseguir los citados objetivos.

Excede en cambio la competencia del Estado, según el juez constitucional, prever disposiciones que vinculen la autonomía de las regiones cuando regulen el ordenamiento jurídico y la organización de las «*comunità montane*».

REINO UNIDO. FINANZAS TERRITORIALES BAJO PRESIÓN*

Charlie Jeffery[1]

La asimetría en el Reino Unido

El modelo de gobierno de las naciones descentralizadas del Reino Unido –Irlanda del Norte, Escocia y País de Gales– es sustancialmente asimétrico. El Norte ha disfrutado de la «devolución» desde 1999 con instituciones directamente elegidas y con importantes competencias (a pesar que desde 1999 durante periodos significativos las instituciones «devueltas» han sido suspendidas). El contenido y el ejercicio de las competencias son distintas para cada ente, Escocia y Irlanda del Norte tienen, en general aunque no del todo, un conjunto de competencias similares, extendidas a la largo de las diferentes áreas de política interna. Mientas que el País de Gales tiene competencias en casi las mismas áreas, pero la forma de ejercerlas es diferente. Escocia e Irlanda del Norte disponen de competencias legislativas plenas en sus áreas de competencias y pueden ejercerlas de forma autónoma respecto del Parlamento del Reino Unido. Por su parte, Gales tiene competencias legislativas «secundarias», que dependen caso por caso de las competencias señaladas en los actos del Parlamento del Reino Unido, aunque la legislación complementaria a la devolución en 2006 abre la posibilidad de ampliar el alcance de las competencias introducidas.

Las instituciones devueltas también son estructuralmente diferentes. El Parlamento Escocés y la Asamblea del País de Gales operan con la tradicional división gobierno-oposición, mientras que en Irlanda del Norte el gobierno, proporcional, esta constituido por una coalición «involuntaria» que implica a todos los partidos con presencia significativa en la Asamblea de Irlanda del Norte. El Gobierno proporcional es uno de una serie de mecanismos destinados a institucionalizar la cooperación entre las comunidades divididas de Irlanda del Norte en una forma de gobierno, en términos generales, *consociational.*

Una de las pocas áreas donde existen puntos en común entre las instituciones descentralizadas es en la forma de financiación. En los últimos años el debate sobre la descentralización se ha focalizado en estos acuerdos y, en este sentido, constituye el objeto del presente estudio. En la primera parte se describen los mecanismos actuales de financiación de la descentralización. La discusión se centra en la

* Traducción realizada por Natalia Caicedo, Profesora ayudante del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona.

1. Charlie Jeffery, Profesor de Ciencias Políticas y jefe del Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad de Edimburgo. Formó parte como experto de la Comisión de Finanzas que asesoró a la Comisión sobre la Devolución en Escocia en 2008-2009.

forma en que estos acuerdos han sido cuestionados por distintas razones en diferentes partes del Reino Unido. Este trabajo sostiene que, en términos generales, el modelo común vigente se transforma en cada caso en diferentes conjuntos de medidas financieras territoriales en sintonía con las circunstancias particulares de cada parte del Reino Unido.

Acuerdos de financiación territorial en el Reino Unido

Los acuerdos de financiación territorial en el Reino Unido son únicos. El nivel de gasto público en Inglaterra es decidido por el Parlamento del Reino Unido y financiado por el sistema impositivo general del Reino Unido. Las decisiones de gasto y financiación que impactan solo en Inglaterra se toman sobre la misma base que las políticas el gasto y recaptación en todo el ámbito del Reino Unido: por una decisión del Parlamento del Reino. Las decisiones del Parlamento sobre el gasto de Inglaterra son así mismo uno de los principales condicionantes de fondos para las instituciones devueltas, el resto es historia. Esta combinación entre Inglaterra e historia se explica a continuación utilizando el ejemplo del Parlamento escocés. Los acuerdos para el País de Gales e Irlanda del Norte son esencialmente iguales.

La mayor parte de los ingresos escoceses se asignan por vía de transferencias del Gobierno del Reino Unido. Estas transferencias tienen dos componentes: una base fija y un incremento anual. La base fija se derivó inicialmente del cálculo del monto total del gasto anual que se destinaba a los programas desarrollados en Escocia en la década de 1970 (Escocia tenía acuerdos de políticas propias, a menudo conocidos como devolución administrativa, mucho antes de devolución, así como en diversos grados también Irlanda del Norte y el País de Gales). Desde 1979 el gasto total fue establecido como una base fija sujeta a un incremento anual. Los incrementos anuales fueron –y siguen siendo– denominados bajo la conocida «formula Barnett», llamada así por el entonces Ministro de Hacienda, Joel, ahora Lord Barnett. El incremento se calcula teniendo en cuenta cualquier cambio en la política de gasto del Parlamento del Reino Unido respecto de los programas en Inglaterra que sean comparables con los programas pactados con Escocia a través del gasto específico (es decir, aquellos que ahora están bajo la competencia del Parlamento de Escocia) y aplicando un coeficiente de población. Escocia tiene aproximadamente el 10,08% de la población de Inglaterra, entonces el Parlamento Escocés obtiene el 10,08% de todos los cambios (hacia arriba o hacia abajo) del gasto en programas equiparables en Inglaterra. Cada incremento anual se añade a la base y esta se convierte en la nueva base, sujeta a su vez a futuros incrementos.

En 2007-8 la combinación entre la base fija y el incremento asignó al Parlamento Escocés aproximadamente 27 mil millones de libras esterlinas. Por otro lado, se recaudaron 4 mil millones provenientes de impuestos locales (sobre la propiedad residencial o comercial) que entran en el espacio de competencias del Parlamento Escocés. Además, el Parlamento Escocés tiene la titularidad sobre el denominado «*tartan tax*» que supone la posibilidad de variar entre un ±3% la tasa de impuestos sobre la renta establecida por el Reino Unido. No obstante, pese a existir un referéndum afirmativo que deja dicha potestad en manos del Parlamento Escocés,

ningún gobierno ha hecho uso de ella. Se calcula que en 2009 la posible recaudación por esta vía habría sido de 1 mil millones de libras (CSD 2009: 71). El modelo de la «*tartan tax*» no se ha extendido a Gales e Irlanda del Norte.

El resultado es (también en ausencia de competencias relevantes sobre endeudamiento) que la mayor parte de los ingresos de que dispone el Parlamento Escocés provienen del Gobierno del Reino Unido, y no son resultado de la toma de decisiones descentralizada. En relación al poder de disposición, el gobierno del Reino Unido no incorpora ningún condicionante a la asignación de los ingresos, y el Parlamento Escocés tiene una discrecionalidad casi completa (la única excepción significativa son las contribuciones adicionales a la financiación de los programas europeos de apoyo estructural de la Unión que hipotecan la subvención del Gobierno británico a fines particulares). Esta discrecionalidad casi completa en el gasto tiene un matiz adicional y es que, por razones históricas (principalmente se concibe bajo la necesidad de contrarrestar el crecimiento del nacionalismo escocés) la base de financiación implica un gasto público per cápita en Escocia mayor que el gasto per cápita en Inglaterra. En 2007-8 el gasto per cápita en Escocia se hallaba en 118% de la media del Reino Unido. Gales e Irlanda del Norte también tenían primas de gasto (en el 111 y 122%, respectivamente). Por el contrario, en Inglaterra, el gasto per cápita fue el 97% de la media del Reino Unido.

Este modelo paternalista del gasto público no refleja la diferencia de necesidades de gasto de manera directa más allá de la ponderación de la población. La evaluación de las necesidades realizada en 1979 y 1993 sugiere que Escocia e Irlanda del Norte recibieron fondos más allá de sus «necesidades» mientras que Gales fue subfinanciada en 1979 y sobrefinanciada en 1993. Más recientemente se ha intentado evaluar las necesidades relativas en todo el Reino Unido (Independent Commission on Funding and Finance for Wales 2009a; House of Lords 2009): Escocia (e Irlanda del Norte) continúan con una sobrefinanciación respecto a sus necesidades y el País de Gales, de acuerdo con las evaluaciones más recientes, aparece de nuevo subfinanciado en relación con tales necesidades.

El desafío de la financiación territorial

No sorprende que el modelo de financiación territorial sea cuestionado. La combinación de (importantes) transferencias del Reino Unido y un gasto descentralizado e incondicional no produce líneas claras de rendición de cuentas al contribuyente. Esta ausencia de relaciones claras entre las necesidades y los niveles de gasto parece cuestionable por razones de equidad. Lo sorprende es que los cuestionamientos que han surgido se han dirigido a aspectos parciales y territorializadas, en lugar de centrarse en el conjunto del sistema. Dos investigaciones del Parlamento del Reino Unido han recomendado la introducción de un sistema de igualación fiscal basado en las necesidades para el conjunto del Reino Unido. Un comité especial de la Cámara de los Lores creado a instancias de Lord Barnett (House of Commons 2009; House of Lords 2009), apunta en el mismo sentido y sus recomendaciones se dirigieron principalmente a cuestionar el alto nivel de gasto per cápita fuera de Inglaterra y especialmente en Escocia.

La «justicia» también ha sido debatida en País de Gales. Una Comisión sobre Financiación y Hacienda en el País de Gales, constituida en 2008, se centró en la relativa escasez de fondos de la Asamblea Nacional en relación con el nivel de necesidades del País de Gales. La Comisión desarrolló una serie de indicadores de necesidad, donde se incluyeron los factores demográficos, de desventaja económica, la densidad de población, la discapacidad y el origen étnico. Teniendo en cuenta estos factores, la Comisión estima que el País de Gales requeriría una prima del 114% del gasto per cápita del Reino Unido (Independent Commission on Funding and Finance for Wales 2009a). La Comisión también sugiere que las necesidades de Irlanda del Norte requieren un 121% y Escocia un 106% (bastante menos de lo que actualmente recibe Escocia). También se sugiere que las tres regiones de Inglaterra –Noreste, Noroeste y Londres– tienen mayores necesidades que Escocia (Independent Commission on Funding and Finance for Wales 2009b: 23).

Si bien en un documento de trabajo se sugirió que los indicadores de necesidad deberían ser objeto de un enfoque sistemático de evaluación de necesidades para el conjunto de Reino Unido (Independent Commission on Funding and Finance for Wales 2009b), las recomendaciones formales de la Comisión son específicas para el País de Gales: por cada £1 del gasto del Reino Unido destinado en Inglaterra en áreas análogas a las descentralizadas en la Asamblea Nacional del País de Gales, no se debería corregir en relación a la población, sino más bien según un coeficiente de £1.14 (Independent Commission on Funding and Finance for Wales 2009a)

En Irlanda del Norte el debate sobre la devolución financiera ha sido silenciado, aunque siguen produciéndose ajustes *ad hoc* para los gastos específicos. Estos ajustes surgen como compensación y en especial para ayudar a superar las disputas periódicas en la Asamblea de Irlanda del Norte entre los partidos nacionalistas irlandeses y los unionistas de la Gran Bretaña. El debate en Escocia ha sido diferente y de todo, menos silencioso. Éste se ha centrado no en las necesidades relativas o en extraer pagos compensatorios, sino más bien en la autonomía fiscal.

La autonomía fiscal en Escocia

Ha habido dos enfoques en este debate: uno se ha focalizado en la autonomía fiscal como un medio para forzar decisiones de gasto del Parlamento de Escocia más responsables desde la perspectiva de la rendición de cuentas; el otro se ha centrado en la maximización de los poderes del parlamento como una vía hacia la independencia de Escocia.

Autonomía fiscal y rendición de cuentas

El argumento sobre la rendición de cuentas ha sido alegado por los principales partidos unionistas –Laboristas, Conservadores y Liberales. La rendición de cuentas fue un tema central en la comisión especial sobre la devolución financie-

ra fijada por los liberal-demócratas que tuvo lugar en 2006 (Steel Commission 2006). Las voces conservadoras en Escocia han abogado por un alto nivel de recursos propios para el Parlamento a través de la asignación de los ingresos provenientes de los impuestos del Reino Unido y las competencias adicionales sobre impuestos (Reforma Escocesa 2009). Y figuras clave del Partido laborista en Escocia –especialmente su ex líder Wendy Alexander– han apuntado en la misma dirección. Los motivos para sostener esta postura son varios, por una parte, la Comisión liberal-demócrata, Steel Commission, subrayó el potencial de las competencias sobre impuestos como mecanismos para influir sobre la gestión económica y para notificar determinados comportamientos medioambientales. Por otra, Alexander (2007) consideró que el aumento medidas de autonomía fiscal en Escocia para ayudar a evitar el resentimiento inglés sobre el gasto público Escocés al permitir una reducción de la subvención global de Escocia. Ahora bien el tema central ha sido la disciplina fiscal, aquello que Alexander denomina «dinero de bolsillo parlamentario» financiado generosamente y sin condiciones por los «padres» de Westminster.

Ha habido considerables discusiones sobre la comparativa suavidad de las restricciones en el presupuesto desde la *devolución* a Escocia. Hasta hace poco el Reino Unido ha vivido un periodo de fuerte crecimiento del gasto público y, a través de la fórmula de Barnett, de los fondos disponibles para el Parlamento Escocés. En estos términos el Parlamento Escocés ha podido introducir un conjunto de políticas de alto coste, no presentes en ninguna parte del Reino Unido, como la atención pública a la tercera edad o la supresión progresiva de las tasas universitarias para estudiantes residentes en Escocia. También ha habido actuación en otras áreas, donde algunas políticas han sido interpretadas como corporativistas (ej. remuneración de profesores) o como beneficios del «pork barrel» (ej. la financiación y mejora de las conexiones del transporte en determinadas zonas de Escocía). Un mayor nivel de responsabilidad y decisión en la generación de los ingresos que cubren los gastos endurecería la restricción presupuestaria creando una rendición de cuentas directa ante el contribuyente-votante escocés y en este sentido introduciría una mayor disciplina en el gasto.

El debate sobre la responsabilidad fiscal y la disciplina ha sido enfatizado por las voces unionistas, en especial por el Partido Laborista y muy especialmente desde 2007 cuando fueron remplazados en el gobierno por el Partido Nacional Escocés (SNP). Esta postura la asume también la Comisión de la Devolución Escocesa, creada en abril de 2008, al recomendar entre otras «mejorar la responsabilidad financiera del Parlamento de Escocia "sin dejar de" asegurar la posición de Escocia en el Reino Unido» (CDS 2009). Las recomendaciones de la Comisión se analizan a continuación.

La autonomía fiscal como una vía para la independencia

La otra perspectiva del debate sobre la autonomía fiscal escocesa esta asociada con el SNP. Esta opción sostiene que Escocia es una comunidad nacional con distintos intereses, distinta identidad y necesidades y por esta razón debe tener un gobierno propio que incluye las competencias en materia de impuestos. El

actual debate sobre la definición de la «total» autonomía fiscal refleja dos variantes de esta posición: una gradual y una maximalista, según se interprete como algo concebible dentro del Estado del Reino Unido o como una característica definitoria de una Escocia independiente. Este planteamiento nacionalista de la autonomía fiscal se ha desarrollado rápidamente desde que el SNP entró en el gobierno en 2007, y por el camino ha recibido el apoyo de algunos académicos. (Hallward and MacDonald 2009). A continuación se analiza este planteamiento.

La Comisión sobre la Devolución Escocesa

La Comisión sobre la Devolución Escocesa (CSD, en sus siglas en inglés), encabezada por Sir Kenneth Calman fue creada por decisión del Parlamento Escocés (con el voto favorable de los Laboristas, los Conservadores y los Liberal-Demócratas con la oposición del SNP) y el apoyo del gobierno laborista en el Reino Unido y los Conservadores y los Liberal-Demócratas en Westminster. Este órgano transversal tanto entre partidos y como entre fronteras dio sus frutos en junio de 2009 (CSD 2009).

Sus recomendaciones se centran en tres grandes áreas: un buen número de ajustes menores a las competencias del Parlamento Escocés, un reforzamiento de las relaciones institucionales entre los gobiernos de Escocia y del Reino Unido y una significativa extensión de la autonomía fiscal del Parlamento Escocés. Sus recomendaciones fueron, con diferencia, más radicales en esta última área. Propusieron una devolución completa de las competencias sobre impuestos en un buen número de campos con ingresos fiscales modestos: explotación de áridos, vertederos, tráfico aéreo de pasajeros y transmisión de bienes inmueble. Más significativa fue la recomendación de la CSD respecto del impuesto sobre la renta. La CSD mantuvo que la «tartan tax» no fue nunca usada porque no había ninguna penalización por el hecho de no usarla; las transferencias del Reino Unido al Parlamento Escocés se mantenía en el mismo nivel. La CSD en cambio propuso que el Parlamento debería ser *obligado* a tomar una decisión impositiva. El mecanismo que propuso fue el recomendado por el especialista canadiense en finanzas públicas Francois Vaillancourt, que consistía en establecer un tipo impositivo sobre la renta «por defecto» en Escocia diez puntos por debajo del resto del Reino Unido (la reducción se aplicaría a todo los tramos de renta, actualmente 20%, 40% y 50%). Las transferencias generales se verían enormemente reducidas. Sería, entonces, por lo tanto, una decisión del Parlamento Escocés decidir si replicar el nivel impositivo del Reino Unido o fijarlo por encima o debajo de éste. Conjuntamente con las competencias existentes en impuestos locales, la CSD estimó que estos cambios harían que el Parlamento fuera responsable de recaudar un 35% de sus necesidades de gasto. (Ver Tabla 1), aproximadamente dos veces y media el nivel actual. Finalmente la CSD recomendó una extensión modesta de la capacidad de endeudamiento del Parlamento con el Tesoro del Reino Unido tanto para paliar fluctuaciones a corto plazo en los flujos de ingresos como para reforzar su capacidad de inversión (CSD 2009: Part 3).

TABLE 1
RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN SOBRE LA DEVOLUCIÓN ESCOCESA

Recaudación impositiva estimada (2006-7) a partir de las recomendaciones sobre	£ millones
Impuesto sobre la renta	4,650
Tasas sobre la explotación de áridos	50
Tasas sobre vertederos y residuos	75
Impuesto sobre transmisiones inmobiliarias	555
Tasas sobre el tráfico de pasajeros aéreos	94
Tasas locales sobre la propiedad (no-residencial)	1884
Tasas locales sobre la propiedad (impuesto local)	1812
Total de impuestos «devueltos»	9120
% Total del presupuesto devuelto	35%

Fuente: CSD (2009: 105).

Las recomendaciones de la CSD en materia de finanzas fueron casi en su totalidad recogidas en un Libro Blanco publicado en noviembre de 2009 (Scotland Office 2009). La única excepción fue la eliminación de la tasa sobre pasajeros aéreos de la lista de competencias fiscales transferidas. Sus recomendaciones fueron también apoyadas por los Liberal-Demócratas, a pesar que lo que proponía estaba muy próximo al mínimo aceptable por su parte (y era significativamente menos que lo que la Comisión Steel propuso en 2006). Los Conservadores en Westminster le dieron amplio apoyo pero no estaban dispuestos a firmar las recomendaciones en materia de finanzas. No en vano, se comprometieron a revisar la cuestión si salían reelegidos tras las elecciones generales en 2010. Con el gobierno laborista de Gordon Brown negándose a aprobar la legislación antes de las elecciones del Reino Unido, no está claro si las recomendaciones de la CSD habrán servido para algo. Esto dependerá en gran parte de la configuración política resultante en Parlamento del Reino Unido que en el momento de escribir estas líneas (abril 2010) resulta incierta.

El «Dialogo Nacional»

También incierta es la trayectoria de las políticas del SNP respecto del estatus constitucional de Escocia, y de sus acuerdos fiscales en particular. Inmediatamente después de tomar el poder el SNP publico un Libro Blanco, *Decidiendo el futuro de Escocia* (Scottish Executive 2007). Éste establecía dos claras opciones –mayor devolución dentro del Reino Unido y la independencia de Escocia– e inició un proceso de consultas, el «Diálogo Nacional» para explorar los puntos de vista sobre estas opciones. El Libro Blanco de 2007 dijo relativamente poco

sobre autonomía fiscal aunque luego se elaboraron trabajos/estudios tanto sobre competencias en endeudamiento como en autonomía fiscal dentro del Dialogo Nacional (presentándolos también como pruebas a la CSD) (Scottish Government 2009a; 2009b).

Estos trabajos/estudios reflejaron un posicionamiento más claro del Parlamento Escocés, el cual rechazó otras aproximaciones a una devolución más profunda –como la propuesta por la CSD– por insuficientes. En su lugar, el Parlamento Escocés desarrolló el concepto de «devolución-máxima» como una opción posible y deseable paralela a su objetivo de independencia. Esta posición maximalista se reflejó también en sus posiciones sobre autonomía fiscal que iban significativamente más allá que las de la CSD. Por ejemplo, su estudio sobre el endeudamiento reclamaba poder endeudarse también para financiar políticas de gestión económica anti-cíclicas y no solo para solventar las fluctuaciones de los ingresos y potenciar la inversión, así como para poder acudir a los mercados de capitales en vez de acceder a (y necesitar la aprobación de) el Tesoro del Reino Unido (Scottish Government 2009b). De forma similar el papel del Dialogo Nacional sobre la *Autonomía fiscal para Escocia*, a pesar de insistir en que la independencia es la opción preferida, también contempla el caso de una «independencia incompleta» y las ventajas de la «devolución-máxima».

La «Devolución máxima» haría que el Parlamento Escocés fuera «responsable de fijar, recaudar y administrar todos (o la gran mayoría de) los ingresos de Escocia así como la gran mayoría del gasto público de Escocia» (Scottish Government 2009a: 29). Todos los servicios del gobierno del Reino Unido prestados en Escocia serían compensados por un pago de Edimburgo a Londres. El modelo esta ampliamente basado en el País Vasco y el papel reconoce –como en el País Vasco– que la autonomía fiscal «máxima» sería limitada por la legislación de la UE, los acuerdos sobre el 'nivel de armonización' acordados con el gobierno del Reino Unido y el amplio rol del gobierno británico en la regulación de la economía del Reino Unido.

La opción de la devolución máxima –rebautizada como «devolución plena»– fue desarrollada por el Libro Blanco del Gobierno Escocés *Tu Escocia, Tu Voz* publicado en 2009 (pocos días después del Libro Blanco del Gobierno del Reino Unido sobre las recomendaciones de la CSD). El Libro Blanco (Scottish Government 2009c) también fijó la intención de iniciar una propuesta de ley en el Parlamento Escocés para celebrar un referéndum sobre las opciones constitucionales, incluyendo el status quo actual, la independencia y la «devolución plena». Finalmente la propuesta no fue propuesta en el Parlamento como planeado y el asunto quedo en espera –como pasó con las recomendaciones de la CSD– hasta ver el resultado de las elecciones de 2010 en el Reino Unido. En la sección de conclusiones finales se presentan algunos escenarios que pueden surgir de esas elecciones.

Excursus: Energía y Autonomía

Hay un elemento adicional a considerar acerca del compromiso del SNP de maximizar la autonomía fiscal. Puede parecer, a primera vista, un riesgo considerable pasar de una situación en la que Escocia recibe de los contribuyentes britá-

nicos en 115% de la media del Reino Unido hacia depender totalmente, o en gran medida, en los recursos generados en Escocia. Este riesgo es mitigado por los recursos energéticos de Escocia. De forma excepcional en el Reino Unido, el Gobierno Escocés elabora anualmente estimaciones de ingresos y gastos en Escocia (incluyendo el gasto tanto de los gobiernos británico y escocés en Escocia así como todos los ingresos territorialmente atribuibles a Escocia). A pesar de ser necesariamente estimaciones –no se elaboran datos sobre ingresos territoriales y en algunos casos tampoco hay datos precisos de gasto por territorios estos datos se consideran generalmente creíbles. Estas estimaciones incluyen los ingresos procedentes de la extracción de gas y petróleo del Mar del Norte, la mayor parte del cual se extrae de aguas escocesas y cuyo ingreso no se asigna a Escocia. La Tabla 2 muestra que, excluyendo los ingresos del gas y el petróleo Escocia tiene un importante déficit en las cuentas del sector público. Sin embargo, si se incluyen los ingresos procedentes del gas y el petróleo el déficit se reduce enormemente e incluso si los precios del gas y el petróleo son altos como fueron a mediados de la década del 2000 el déficit desaparecería completamente.

TABLA 2
GASTO E INGRESOS PÚBLICOS EN ESCOCIA

Déficit público	2003-4 %PIB	2004-5 %PIB	2005-6 %PIB	2006-7 %PIB	2007-8 %PIB
Excluyendo los ingresos del Mar del Norte	-7.9	-7.1	-6.8	-6.1	-6.3
Incluyendo los ingresos del Mar del Norte	-3.5	-2.3	0.8	0.9	0.2

Fuente: Scottish Government 2009d: 23.

Esta es una situación claramente temporal. El «Pico máximo de petróleo» en el Mar del Norte ya se ha alcanzado y se prevé que los ingresos derivados del mismo se reduzcan en las próximas décadas. Sin embargo, al mismo tiempo, Escocia –gracias a su geografía– puede convertirse en un gran productor de energía renovable procedente del viento, las olas y las mareas. Es probable que los ingresos generados por la energía en Escocia sigan siendo altos, limitando el riesgo de cambiar de las transferencias del Reino Unido hacia la financiación mediante recursos propios.

¿Y ahora qué?

El calendario y el alcance de cualquier movimiento en Escocia hacia la autonomía fiscal plena o en el País de Gales hacia una mejor remuneración de las necesidades de los galeses depende de los resultados electorales de 2010 en el Reino Unido. Por largo tiempo parecía que los Conservadores tendrían una clara victo-

ria. Pero a finales del 2009 los sondeos de opinión dieron una estrecha ventaja, con un Parlamento «colgado» (ningún partido obtiene la mayoría), un resultado muy similar al del momento del presente artículo (Abril 2010), con los conservadores como el partido mayoritario. Una victoria laborista parece muy improbable, pero es posible que puedan emerger como el partido mas votado.

En medio de esta incertidumbre, sin embargo, algunos de los parámetros que envuelven la futura evolución parecen claros. En particular hay un acuerdo político en reconocer cierto grado de autonomía fiscal adicional en Escocia. La CSD estableció una referencia que puede ser el futuro punto de partida de la posición de los partidos unionistas. La motivación para abordar la autonomía fiscal (y el objetivo de la autonomía anhelada) es muy diferente a la del SNP, pero hay acuerdo en que la dirección del cambio debe alejarse del actual status quo. Del mismo modo parece haber una amplia aceptación en el País de Gales de la idea de que con las disposiciones actuales está en desventaja y debe contar con una financiación adicional.

Además, lo que el debate sobre los acuerdos en materia de financiación territorial en el Reino Unido debe mostrar es que son independientes y territorialmente específicos. El énfasis en las necesidades de Gales, los pagos compensatorios en Irlanda del Norte, y el debate sobre la autonomía fiscal escocesa responden a las circunstancias particulares de cada territorio y no parecen ser de fácil conciliación en una reforma común del sistema. Lo mas probable es que las nuevas formas de asimetría se introduzcan caso por caso a través de relaciones bilaterales discretas entre las diferentes administraciones regionales y los ámbitos políticos del Reino Unido.

Entonces, con independencia de los resultados de las elecciones en el Reino Unido, parece que la evolución del debate sobre Escocia se dirige hacia una mayor autonomía fiscal. Hay dos escenarios que se pueden abrir rápidamente. El primero es el de un parlamento «colgado». Dependiendo de la aritmética parlamentaria puede dar a los partidos «territoriales» –el SNP, su equivalente en País de Gales Plaid Cymru y los partidos del Irlanda del Norte– la opción de avanzar en sus objetivos, incluyendo la autonomía fiscal en Escocia, los ingresos adicionales en el País de Gales, a cambio del apoyo a un Gobierno minoritario en el Reino Unido. El segundo escenario es una victoria del partido conservador. Si los Conservadores ganan es poco probable que mejore la situación en Escocia, respecto la legislatura actual, con un solo escaño en el Parlamento del Reino Unido, a pesar de que parecen posesionarse con una relativa mejora respecto de la posición del País de Gales. Los conservadores pueden recibir críticas en el sentido de que carecen de legitimidad para gobernar en Escocia. Una respuesta puede ser la búsqueda de un acuerdo con el SNP en Escocia, posiblemente incluyendo algunas medidas de autonomía fiscal y/o competencias adicionales para el parlamento escocés, la compensación podría venir con una futura reducción de los escaños escoceses en el Westminster (donde la principal competencia son los Laboristas).

La lógica evidente de un pacto Conservadores-SNP pueden fracasar bien por la aritmética parlamentaria o incluso por la antipatía residual enraizada en los gobiernos conservadores de 1979-1997 bajo Margaret Thatcher y John Major. No obstante, lo que queda claro es que los acuerdos sobre la devolución de la financiación están lejos de un equilibrio estable.

Referencias

ALEXANDER, Wendy (2007), A New Agenda for Scotland, speech given at the University of Edinburgh, Friday 30 November 2007, at http://www.wendyalexander.co.uk/wp-content/uploads/2008/11/wendy-cc-speech-301107.pdf.

CSD (=Commission on Scottish Devolution) (2009), *Serving Scotland Better: Scotland and the United Kingdom in the 21st Century*, Edinburgh: Commission on Scottish Devolution.

HALLWARD, Paul and MACDONALD, Ronald (2009), The Political Economy of Financing Scottish Government, Cheltenham: Edward Elgar (2009).

House of Commons (2009), *Justice Committee. Devolution: A Decade On*, HC 529-I, London: The Stationary Office.

House of Lords (2009), *Select Committee on the Barnett Formula. The Barnett Formula*, HL Paper 139, London: The Stationary Office.

Independent Commission on Funding and Finance for Wales (2009a), *Working Paper: Replacing Barnett with a Needs-Based Formula*, Cardiff: Independent Commission on Funding and Finance for Wales.

Independent Commission on Funding and Finance for Wales (2009b), *Funding Devolved Government in Wales: Barnett and Beyond*, Cardiff: Independent Commission on Funding and Finance for Wales.

Reform Scotland (2008), *Fiscal Powers*, Edinburgh: Reform Scotland.

Scotland Office (2009), Scotland's Future in the United Kingdom, Cm 7738, London: The Stationery Office.

Scottish Executive (2007), *Choosing Scotland's Future. A National Conversation*, Edinburgh: Scottish Executive.

Scottish Government (2009a), *Fiscal Autonomy in Scotland. The Case for Change and Options for Reform*, Edinburgh: The Scottish Government.

Scottish Government (2009b), Borrowing Powers. Information to be Shared with the Calman Commission, Edinburgh: The Scottish Government.

Scottish Government (2009c), Your Scotland, Your Voice. A National Conversation, Edinburgh: The Scottish Government.

Scottish Government (2009d), *Government Expenditure and Revenue in Scotland 2007-2008*, Edinburgh: The Scottish Government.

Steel Commission (2006), *Moving to Federalism. A New Settlement for Scotland*, Edinburgh: Scottish Liberal Democrats.

CUARTA PARTE

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA SOBRE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (2009)

Campos materiales de ordenación

1. Tratamientos generales
2. Instituciones y fuentes del derecho
3. Administración autonómica
4. Competencias
5. Administración local y Comunidades Autónomas
6. Relaciones intergubernamentales
7. Comunidades Europeas y actividad exterior
8. Hacienda
9. Lenguas

Los libros se reseñan como (L), las revistas nacionales aparecerán citadas por su título, a estos efectos las revistas consultadas son:

Actualidad Administrativa (AA): núms. 1-22/2009
Administración y Ciudadanía: núm 2, vol. 3/008
Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic (AUTON): núms. 38-39/ 2009
Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol (CCFF): núms. 58-61/2007.
Anuario de Derecho Administrativo, núm. 15/2008
Anuario de Derecho Parlamentario (Corts): núm. 20/2008
Cuadernos de Derecho Público (CDP): núms. 32/2007 y 33/2008
Civitas Europa: núm. 22-23/2009
Documentación Administrativa (DA): núm. 276/2006 y 277/ 2007
Gaceta Jurídica de la Unión Europea y la Competencia (GJUE): núm. 7-12/2009.
Justicia Administrativa. Revista de Derecho Administrativo (JA): núms. 41-45/ 2009.
Llengua i Dret: núms. 51-52/ 2009.
Noticias de la Unión Europea: núms. 288-299/2009
Papeles de Economía Española: núms. 119-122/2009
Parlamento y Constitución: núm. 11/2008
Perspectivas del Sistema Financiero: núms. 95-97/2009
Presupuesto y Gasto Público: núms. 54-56/2009
Revista Andaluza de Administración Pública (RAAP): núms. 71-72/2008 y 73/2009
Revista de Administración Pública (RAP): núms. 178-180, 2009
Revista Aragonesa de Administración Pública (RArAP): 34/2009
Revista de las Cortes Generales (RCG): núms. 70-72/2007 y 73-75/2008
Revista de Derecho Comunitario Europeo (RDCE): núms. 32-34, vol. 13/2009
Revista de Derecho Político (RDP): núms. 74/2008 y 74-76, 2009
Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente (RDUrb): núms. 247-254, vol. 43/2009
Revista de Estudios Autonómicos y Federales (REAF): núm. 8-9, 2009
Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA): núms. 308/2009 y 309/ 2009
Revista Española de Ciencia Política (RECP): núms. 20-21/2009
Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo (REDA): núms. 141-144/ 2009
Revista Española de Derecho Constitucional (REDC): núms. 85-87, vol. 29/2009
Revista Española de Derecho Europeo (REDE): núms. 29-32/2009
Civitas. Revista española de derecho financiero (REDF): núms. 141-144/2009
Revista de Estudios Políticos (REP): núms. 143-146, 2009

Revista Jurídica de Asturias (RJAst): núm. 32/2008
Revista Jurídica de Cataluña (RJCat): núms. 1-4, vol. 108/2009
Revista Jurídica de Castilla-La Mancha (RJCLM): núm. 46/2009
Revista Jurídica de Castilla y León (RJCyL): núms. 18-19/2009
Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana (RJCV): núms. 29-32/2009
Revista Jurídica de Navarra (RJNav): núms. 45-46/2008 y 47-48/2009
Teoría y Realidad Constitucional. Revista de la UNED (RUNED): núms. 23-24/2009
Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics (RVEA): núm. 52/2009
Revista Vasca de Administración Pública (RVAP): núms. 83-85/2009

NOTA 1: Durante este año ha habido una amplia producción sobre el desarrollo y funcionamiento de la Ley 39/2006, *de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia* en las diferentes Comunidades Autónomas, por lo cual se ha optado por agrupar todas las referencias bibliográficas en el apartado de Competencias bajo un subtítulo específico.

NOTA 2: Se ha dejado de publicar la Revista de derecho Financiero. El último número es del año 2004 (núm. 271), por lo cual deja de figurar en el presente listado.

TRATAMIENTOS GENERALES

AA.VV. *(L)*
«Derecho Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja», Ed. Aranzadi, La Rioja, 2007.

AA.VV. *(L)*
«Derechos y principios rectores en los estatutos de autonomía», Atelier, Barcelona, 2008.

AA.VV. *(L)*
«Manual de Derecho Público de Navarra», Instituto Navarro de Administración Pública, Navarra, 2007.

ÁLVAREZ CONDE, Enrique
«Las reformas estatutarias y los sistemas electorales autonómicos», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 60-61, 2007.

APARICIO, Miguel A. *(L)*
«Derechos y principios rectores en los estatutos de autonomía», Atelier, Barcelona, 2008.

BARCELÓ i SERRAMALERA, Mercé y VINTRÓ CASTELLS, Joan *(L)*
«Derecho Público de Cataluña», Ed. Atelier, 2008.

COLOM I PASTOR, Bartoméu
«La reforma de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears de 2007 i la llengua catalana», *Llengua i Dret*, núm. 51-52, 2009.

CORCUERA ATIENZA, Francisco Javier
«Los límites del »derecho a decidir» (comentario de la STC 103/2008): soberanía y autonomía», *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 29, núm. 86, 2009.

FERNÁNDEZ ALLES, José Joaquín
«La progresiva equiparación al Estado como modelo autonómico: (el caso de Andalucía)», *Teoría y Realidad Constitucional. Revista de la UNED*, núm. 24, 2009.

GARRIDO MAYOL, Vicente
«La deconstrucción del Estado autonómico», *Teoría y Realidad Constitucional. Revista de la UNED*, núm. 24, 2009.

LÓPEZ GUERRA, Luis María
«El futuro del Estado de las Autonomías», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 32, 2007.

SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio
«Los nuevos estatutos de autonomía en busca de una forma de Estado: entre el Estado federal y la enésima repetición de la máxima de Lampedusa», *Teoría y Realidad Constitucional. Revista de la UNED*, núm. 24, 2009.

SEVILLA SEGURA, Jordi *(L)*
«Vertebrando España: el estado autonómico», Ed. Biblioteca Nueva, Madrid, 2009.

TAJADURA TEJADA, Javier
«El principio de solidaridad en el Estado autonómico», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 32, 2007.

TUDELA ARANDA, José y KÖLLING, Mario *(L)*
«La reforma del Estado Autonómico Español y del Estado Federal Alemán», Fundación Manuel Giménez Abad-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009.

SÁEZ HIDALGO, Ignacio *(L)*
«Derecho Público de Castilla y León», Ed. Lex Nova, 2008.

INSTITUCIONES Y FUENTES DEL DERECHO

ALEMÁN PÁEZ, Francisco
«Reformas autonómicas y aspectos programáticos del empleo y de las relaciones laborales: una aproximación al hilo de su tratamiento en el estatuto de autonomía de Andalucía», *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, núm. 8, 2009.

ÁLVAREZ CONDE, Enrique
«Las reformas estatutarias y los sistemas electorales autonómicos», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 60-61, 2007.

ÁLVAREZ CONDE, Enrique
«Las reformas estatutarias y los sistemas electorales autonómicos», *Revista de Derecho Político*, núm. 75-76, 2009.

CALVET PUIG, M. Dolors y SEVILLA MERINO, Julia
«Reforma estatutaria y perspectiva de género», *Anuario de derecho Parlamentario*, núm. 20, 2008.

CANO BUESO, Juan
«Consolidació dels consells consultius a Espanya i el seu paper com a garants de l'autonomia», *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 39.

CASCAJO CASTRO, José Luis
«Observaciones sobre la denominada función constitucional del Estatuto», *Teoría y Realidad Constitucional. Revista de la UNED*, núm. 23, 2009

DE BARTOLOMÉ CENZANO, José Carlos
«Innovación y continuidad en el nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 60-61, 2007.

DELGADO DEL RINCÓN, Luis Esteban
«La reforma estatutaria en Castilla y León», *Teoría y Realidad Constitucional. Revista de la UNED*, núm. 24, 2009.

DÍAZ REVORIO, Francisco Javier
«Los derechos y principios en la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha», *Parlamento y Constitución*, núm. 11, 2008.

ELÍAS MÉNDEZ, Cristina
«Principales rasgos de las reformas estatutarias: ¿Hacia un Estado autonómico cooperativo?», *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, núm. 52, 2009.

FERNÁNDEZ MANJÓN, Desiderio y TORRADO SANCHO, Julián
«Autodeterminación en sistemas democráticos: el caso de la consulta en Euskadi», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 83, 2009.

GAMBINO, Silvio
«Relaciones entre sistema electoral, formato de partidos y forma de Gobierno en la experiencia parlamentaria española», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 146, 2009.

GARRIDO MAYOL, Vicente
«Corresponsabilidad y responsabilidad autonómicas en la Administración de Justicia», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 60-61, 2007.

GARRORENA MORALES, Ángel
«Nuevas condiciones desde las que replantear el cometido de la doctrina respecto de la reforma del Senado», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 145, 2009.

GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Esther
«El control estatal sobre las Comunidades Autónomas: las reformas estatutarias y el supuesto de control extraordinario del artículo 155 CE. El control subsidiario del Tribunal Constitucional», *Parlamento y Constitución*, núm. 11, 2008.

IBÁÑEZ GARCÍA, Isaac
«Derechos fundamentales y Comunidades Autónomas: especial referencia al derecho de petición», *Actualidad Administrativa*, núm. 1, 2009.

LÓPEZ MENUDO, Francisco
«Los derechos sociales en los Estatutos de Autonomía», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 73, 2008.

MARTÍ SÁNCHEZ, José María
«La regulación del factor religioso en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha», *Parlamento y Constitución*, núm. 11, 2008.

MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel y URIBE OTALORA, Ainhoa
«La reforma del sistema electoral español: la elección del Congreso de los Diputados a examen. Diversas soluciones para un mismo problema», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 74, 2008.

PORRAS RAMÍREZ, José María
«La justicia en los estatutos de autonomía de segunda generación», *Teoría y Realidad Constitucional. Revista de la UNED*, núm. 24, 2009.

RODRÍGUEZ CARBAJO, José Ramón
«Los recursos de casación estatales que versan sobre actos emanados de las Comunidades Autónomas», *Actualidad Administrativa*, núm. 1, 2009.

RUIZ MIGUEL, Carlos
«Los vicios de origen de los procesos autonómicos», *Teoría y Realidad Constitucional. Revista de la UNED*, núm. 24, 2009.

SÁNCHEZ BARRILAO, Juan Francisco
«La participación de las Comunidades Autónomas en la elección por el Senado de los magistrados constitucionales», *Teoría y Realidad Constitucional. Revista de la UNED*, núm. 23, 2009.

SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio
«Sobre las recientes reformas estatutarias: derechos, deberes, principios rectores y políticas públicas», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 60-61, 2007.

SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José
«El Estatuto de Cataluña ante el Tribunal Constitucional», *Teoría y Realidad Constitucional. Revista de la UNED*, núm. 24, 2009.

TAJADURA TEJADA, Javier
«Referéndum en el País Vasco (Comentario a la STC 103/2008)», *Teoría y Realidad Constitucional. Revista de la UNED*, núm. 23, 2009.

TUDELA ARANDA, José
«El Estado autonómico treinta años después: ensayo de una valoración», *Teoría y Realidad Constitucional. Revista de la UNED*, núm. 24, 2009.

URBANO GÓMEZ, Susana
«El papel del Consejo de Estado en el Estado autonómico español: Especial consideración a la revisión de oficio de las normas forales de los territorios históricos vascos», *Actualidad Administrativa*, núm. 17, 2009.

ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

APARICIO PÉREZ, Miguel Ángel
«La Protecció de l'autogovern i control d'estatutarietat. El Consell de Garanties Estatutàries», *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 39.

ARRÓNIZ MORERA DE LA VALL, M. Àngels
«El Consell Consultiu com a garant de l'autonomia: una mirada retrospectiva», *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 39.

BELDA PÉREZ PEDRERO, Enrique
«Las Comunidades Autónomas en el Tribunal Constitucional a través del Senado: dudas razonables de constitucionalidad y eficacia política para Castilla-La Mancha», *Parlamento y Constitución*, núm. 11, 2008.

CASTELLS, Luis y CAJAL, Arturo *(L)*
«La autonomía vasca en la España contemporánea (1808-2008)», Ed. Marcial Pons, Madrid, 2009.

CRUZ VILLALÓN, Pedro
«La dificultat del Tribunal Constitucional com a garant de l'autonomia territorial», *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 39.

DE BARTOLOMÉ CENZANO, José Carlos
«Innovación y continuidad en el nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 60-61, 2007.

LACASA, José Manuel
«Los niveles de fracaso escolar como medida de las desigualdades educativas por comunidades autónomas en España», *Papeles de Economía Española*, núm. 119, 2009.

MARTÍN CUBAS, Joaquín
«Espacios de competencia electoral en la Comunidad Valenciana (1995-2005)», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 60-61, 2007.

MIR PUIGPELAT, Oriol
«La Comissió Jurídica Assessora com a garant de l'autonomia», *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 39, 2009.

ORTIZ PRADILLO, Juan Carlos y SANZ HERMIDA, Agata Mª
«La reforma de la Administración de Justicia y la nueva Oficina Judicial: organización y eficacia de la Justicia en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha», *Parlamento y Constitución*, núm. 11, 2008.

PICART GARCÍA, Sandra Maricel
«Avances en la Comunidad Valenciana a favor de la integración de los inmigrantes», *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, núm. 52, 2009.

COMPETENCIAS

NOTA: Durante este año ha habido una amplia producción sobre el desarrollo y funcionamiento de la Ley 39/2006, *de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia* en las diferentes Comunidades Autónomas. Se ha optado por agrupar todas las referencias bibliográficas a la misma en este apartado bajo el subtítulo de *Ley de Autonomía Personal y Atención a la Dependencia.*

Referencias generales

AA.VV. *(L)*
«La organización territorial de Cataluña», en Derecho Público de Cataluña / coord. por Mercé Barceló i Serramalera, Joan Vintró i Castells, 2008.

AA.VV. *(L)*
«Las competencias de la Generalidad», en Derecho público de Cataluña / coord. por Mercé Barceló i Serramalera, Joan Vintró i Castells, 2008.

ARZOZ SANTISTEBAN, Xabier
«Las competencias autonómicas de supervisión de las entidades de crédito», *Revista de Administración Pública*, núm. 178, 2008.

BLASCO GASCÓ, Francisco de Paula
«El desarrollo del Derecho Civil Valenciano: la Ley de régimen económico matrimonial valenciano», *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 46, 2008.

CABEDO MALLOL, Vicente
«La iniciativa legislativa popular en las comunidades autónomas: la necesaria reforma de su legislación», *Teoría y Realidad Constitucional. Revista de la UNED*, núm. 24, 2009.

FERNÁNDEZ BAUTISTA, Rafael
«Aeropuertos de interés general: sector público no estatal y sujetos privados», *Justicia Administrativa*, núm. 42, 2009.

FERNÁNDEZ MUÑOZ, Jesús Norberto
«El sistema de información del SAAD», *Presupuesto y gasto público*, núm. 56, 2009.

GALÁN GALÁN, Alfredo y PRIETO ROMERO, Cayetano *(L)*
«La descentralización de competencias autonómicas en la ciudad de Madrid. Nuevas oportunidades para la gestión desconcentrada», Huygens Editorial, Madrid, 2009.

GRANADOS RODRÍGUEZ, Juan Fernando
«El estudio de detalle de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía: matizaciones de su carácter normativo como instrumento de planteamiento», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Vol 43, núm. 251, 2009.

LÓPEZ BESAGUREN, Alberto
«Sobre referéndum y Comunidades Autónomas. La ley vasca de la "Consulta" ante el Tribunal Constitucional (consideraciones con motivo de la STC 103/2008)», *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, núm. 9, 2009.

MANTECA VALDELANDE, Víctor
«La estructura del empleo en las administraciones públicas como normativa básica del Estado», *Actualidad Administrativa*, núm. 20, 2009.

MANTECA VALDELANDE, Víctor
«La estructura del empleo en las administraciones públicas como normativa básica del Estado (II)», *Actualidad Administrativa*, núm. 21, 2009.

MENÉDEZ REIXACH, Ángel
«Urbanismo sostenible y clasificación del suelo: legislación estatal y autonómica», *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 38, 2009.

PASCUAL MEDRANO, Amelia
«Competencias del estado y lealtad institucional: un ejemplo poco alentador (la responsabilidad civil por daños provocados por animales de caza)», *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, núm. 9, 2009.

PÉREZ SOLA, Nicolás
«La competencia exclusiva de las comunidades autónomas en materia de consultas populares», *Teoría y Realidad Constitucional. Revista de la UNED*, núm. 24, 2009.

REBOLLEDO VARELA, Angel Luis
«Derecho Civil de Galicia: presente y futuro», *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 46, 2008.

SERRANO GARCÍA, José Antonio
«Derecho Civil de Aragón: presente y futuro», *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 46, 2008.

TERRÓN SANTOS, Daniel
«La intervención autonómica sobre las emisiones de gases de efecto invernadero», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 295, 2009.

TRILLA, Carme
«Dret a l'habitatge, urbanisme i cohesió social», *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 38, 2009.

VAQUER ALOY, Antoni
«El Derecho civil Catalán: presente y futuro», *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 46, 2008.

Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia

ANGUAS ORTIZ, Luis
«El Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia en la Comunidad Autónoma de Andalucía», *Documentación Administrativa*, núm. 276-277, 2006-2007.

CÁNOVAS, Ginés
«El Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia», *Documentación Administrativa*, núm. 276-277, 2006-2007.

CAPDEVILA I PALAU, Carme
«El desarrollo de la Ley de Dependencia en Catalunya», *Presupuesto y gasto público*, núm. 56, 2009.

COBO GÁLVEZ, Pablo
«El desarrollo e implantación del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia y de sus prestaciones desde la Administración General del Estado: normas y criterios comunes», *Documentación Administrativa*, núm. 276-277, 2006-2007.

COBO GÁLVEZ, Pablo
«La organización del Sistema para la Autonomía Personal y Atención y a la Dependencia y despliegue de la Ley 39/2006», *Presupuesto y gasto público*, núm. 56, 2009.

COSTA NAVARRO, Rosana y MARTÍN-SERRANO JIMÉNEZ, Enrique *(L)*
«La implantación del sistema para la promoción de la autonomía y atención a las situaciones de dependencia (SAAD) por CCAA: análisis de sus déficit y propuestas de solución», Confederación Sindical de Comisiones Obreras, D.L., Madrid, 2009.

GARCÍA MALO, Mª Isabel
«Política de protección a la dependencia en Navarra», *Presupuesto y gasto público*, núm. 56, 2009.

HERRERO SÁNCHEZ, Cristina y DE LA FUENTE Honrubia, Andrés
«Impacto de la entrada en vigor de la Ley 39/2006 sobre el gasto presupuestario de las comunidades autónomas en el período 2006-2009», *Presupuesto y gasto público*, núm. 56, 2009.

LÓPEZ ANTUÑA, José
«La promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia en el Principado de Asturias», *Revista Jurídica de Asturias*, núm. 32, 2008

MOZA ZAPATERO, Francisco
«Desarrollo e Implantación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia», *Presupuesto y gasto público*, núm. 56, 2009.

NAVARRO GARZÓN, Micaela
«Visión política y perspectivas del Sistema de Atención a la Dependencia desde la Comunidad Autónoma de Andalucía», *Presupuesto y gasto público*, núm. 56, 2009.

POVEDA RODA, Eduardo
«La financiación de la Administración General del Estado para el Sistema de Autonomía Personal y Atención a la Dependencia», *Presupuesto y gasto público*, núm. 56, 2009.

TUDELA FERNÁNDEZ, Jordi
«El Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia en Cataluña», *Documentación Administrativa*, núm. 276-277, 2006-2007.

ADMINISTRACIÓN LOCAL Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

BELTRÁN GARCÍA, Susana *(L)*
«La referencia a la autonomía local y regional en el Tratado de Lisboa: algunas implicaciones jurídicas», Marcial Pons, Madrid, 2009.

FONT I LLOVET, Tòmas *(L)*
«Gobierno local y Estado autonómico», Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2008.

FONT I LLOVET, Tomàs y VILALTA REIXACH, Marc
«Los diferentes modelos de participación local en los nuevos estatutos de autonomía», *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, núm. 8, 2009.

GALÁN GALÁN, Alfredo
«Las leyes de desarrollo básico del estatuto de autonomía. El caso de la ley de gobiernos locales de Cataluña», *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, núm. 9, 2009.

GARCÍA GARCÍA, María Jesús
«La celebración de consultas populares locales a petición de los vecinos», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 83, 2009.

LAZO VITORIA, Ximena
«El estatuto de los funcionarios locales con habilitación estatal y algunas reflexiones en torno al control interno económico-financiero en el ámbito local», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 141, 2009.

MOLES PLAZA, Ramon J. y GARCIA HOM, Anna
«Sobre les competències autonòmiques i locals en la governança del desplegament d'infraestructures de telefonia mòbil a Catalunya», *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, núm. 8, 2009.

ORTEGA BERNARDO, Julia
«Las entidades locales en la lucha contra el ruido (estudio de las competencias locales en el nuevo marco de la legislación básica estatal de protección de la contaminación acústica: ley 37/2003 y reglamentos que la desarrollan)», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Vol. 43, núm. 252, 2009.

PALLARES, Anna
«Aproximación al régimen jurídico de las entidades de ámbito territorial inferior al municipio de Cataluña», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 309, 2009.

PAREJO ALFONSO, Luciano José
«Autonomía Local, régimen local básico y reformas estatutarias», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 309, 2009.

RAMALLO, Fátima
«La participación de las Entidades Locales en el Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia», *Documentación Administrativa*, núm. 276-277, 2006-2007.

SALAZAR BENÍTEZ, Octavio
«Constitución, Estatutos de Autonomía y Gobierno Local: Claves para una lectura constitucionalmente óptima de la Autonomía Local», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 309, 2009.

TOLIVAR ALAS, Leopoldo
«El personal de la Administración Local y el nuevo marco regulador de la función pública», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 308, 2008.

ZORNOZA PÉREZ, Juan José
«La regulación de las participaciones locales en ingresos en las Comunidades Autónomas: una exigencia constitucional», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 33, 2008.

RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

GARCÍA MORALES, María Jesús (Coord.)
«Las relaciones de colaboración en los nuevos estatutos de autonomía», *Revista Jurídica de Castilla y León* (monográfico de revista), núm.19, 2009.

GONZÁLEZ GARCÍA, Ignacio
«Un distingo constitucionalmente relevante: convenios de colaboración vs. acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 145, 2009.

MANTECA VALDELANDE, Víctor
«El convenio de colaboración entre administraciones públicas como instrumento de eficacia y eficiencia», *Actualidad Administrativa*, núm. 2, 2009.

MANTECA VALDELANDE, Víctor
«El convenio de colaboración entre administraciones públicas como instrumento de eficacia y eficiencia (y II)», *Actualidad Administrativa*, núm. 3, 2009.

PADRÓS I REIG, Carlos
«La articulación del concepto de "colaboración" desde el punto de vista del ordenamiento administrativo», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 142, 2009.

RIDAURA MARTÍNEZ, María Josefa
«Las comisiones bilaterales de cooperación en el sistema autonómico español», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 60-61, 2007.

COMUNIDADES EUROPEAS Y ACTIVIDAD EXTERIOR

AZPITARTE SÁNCHEZ, Miguel
«El estado autonómico unitario y el informe del Consejo de Estado sobre la inserción del derecho europeo en el ordenamiento español», *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, núm. 9, 2009.

BELTRÁN GARCÍA, Susana *(L)*
«La referencia a la autonomía local y regional en el Tratado de Lisboa: algunas implicaciones jurídicas», Marcial Pons, Madrid, 2009.

CONTHE GUTIÉRREZ, Manuel
«El aniversario del euro y la crisis financiera», *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 29, 2009.

DE FELIPE BOENTE, María Isabel
«La cooperación internacional al desarrollo en la Unión Europea», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 293, 2009.

EGEA-DE HARO, Alfonso
«¿Cómo votan los europarlamentarios españoles?», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 143, 2009.

ELVIRA AYUSO, Lorena
«Las Comunidades Autónomas en el consejo de la Unión Europea: la representación de Cataluña», *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, núm. 8, 2009.

GARCÍA-CHAMÓN CERVERA, Enrique
«Lo que se salvó del naufragio de la Constitución Europea. Del Tratado constitucional de Roma de 2004 al Tratado de Lisboa en 2007», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 291, 2009.

GIL-ROBLES Y GIL-Delgado, José María
«Tratado de Lisboa: un paso adelante en la evolución del sistema institucional europeo», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 70-72, 2007.

GONZÁLEZ ALONSO, Augusto
«Normativa comunitaria y actuaciones de la Unión Europea de vigilancia y control del urbanismo español tras el informe Fourtou de 2005», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Vol. 43, núm. 248.

GONZÁLEZ VIADA, Natacha
«La libre circulación de ciudadanos de la Unión Europea en España. Análisis crítico del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 292, 2009.

MANGAS MARTÍN, Araceli
«La reforma institucional en el Tratado de Reforma», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 70-72, 2007.

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José y URREA CORRES, Mariola
«Unión Europea y financiación autonómica: la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre los sistemas tributarios de los entes territoriales subestatales», *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, núm. 8, 2009.

NIETO CAROL, María Jesús
«Marco institucional de la estabilidad financiera en Europa», *Perspectivas del sistema financiero*, núm. 95, 2009.

NÚÑEZ ENCABO, Manuel
«Los nuevos tratados de la Unión Europea: un paso atrás del derecho de ciudadanía europea», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 70-72, 2007.

ORDÓÑEZ SOLÍS, David
«El Estado y las Comunidades Autónomas ante los Tribunales europeos en materia de ayudas públicas: bellum omnium contra omnes?», *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y la Competencia*, núm. 8, 2009.

ORDÓÑEZ SOLÍS, David
«El Tratado de Lisboa, los nuevos Estatutos de Autonomía y la protección judicial de los derechos fundamentales», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 291, 2009.

ZAMORANO VALIÑA, Joaquín y LÓPEZ PASCUAL, Joaquín
«El marco institucional de las políticas económicas de la unión monetaria europea ante las dificultades financieras actuales», *Perspectivas del sistema financiero*, núm. 95, 2009.

ECONOMÍA I HACIENDA

AA.VV.
«El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas aprobado en 2001: un diagnóstico de sus principales problemas», *Presupuesto y gasto público*, núm. 55, 2009.

AA.VV.
«Ingresos autonómicos: la tributación sobre el juego privado en Andalucía», *Presupuesto y gasto público*, núm. 55, 2009.

CASANA MERINO, Fernando *(L)*
«La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas en materia de gasto público», Cizur Menor, Civitas, Navarra, 2009.

DE ASÍS POZUELO ANTONI, Francisco
«El impuesto sobre el daño medioambiental causado por la instalación de transportes por cable», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 289, 2009.

DONAIRE VILLA, Francisco Javier
«Reforma estatutaria y tributos estatales cedidos a las Comunidades Autónomas: ¿inaplicabilidad (sobrevenida) del artículo 150.1 de la Constitución?», Teoría *y Realidad Constitucional. Revista de la UNED*, núm. 23, 2009.

GARCÍA GÓMEZ, Antonio J.
«El impuesto aragonés sobre el daño ambiental causado por las grandes áreas de venta: un análisis constitucional», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 289, 2009.

GUTIÉRREZ LOUSA, Manuel
«La libre circulación de capitales: implicaciones para las Administraciones tributarias de los países miembros de la Unión Europea», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 299, 2009.

JIMÉNEZ COMPAIRED, Ismael
«La fiscalidad ambiental en Aragón», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 289, 2009.

LIENDO LUDUEÑA, Marcelo
«El coste de la calidad del agua en los impuestos medioambientales: el canon de saneamiento de Aragón», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 289, 2009.

LÓPEZ I CASASNOVAS, Guillem
«Análisis económico de la cobertura de la dependencia: algunas reflexiones sobre las causas y consecuencias de sus déficits, en el contexto general de la crisis del estado del bienestar», *Documentación Administrativa*, núm. 276-277, 2006-2007.

MONTOYA HIDALGO, José
«El canon de saneamiento propio de la Comunidad Autónoma de Aragón. Ensayo de supera-

ción de las limitaciones existentes: hacia una nueva generación del impuesto», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 289, 2009.

ORÓN MORATAL, Germán
«Financiación FEDER de obras hidráulicas y fiscalidad del agua», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 289, 2009.

PÉREZ SAN MILLÁN, José Luis
«El impuesto sobre el daño medioambiental causado por la emisión de contaminantes a la atmósfera de la Comunidad Autónoma de Aragón; antecedentes y normativa comparada», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 289, 2009.

REINA MARTÍN, Mª Dolores *(L)*
«Aspectos relevantes de la financiación autonómica. Análisis económico de la administración pública en relación con la financiación autonómica», Tirant Lo Blanch, Sevilla, 2009.

SEBASTIÁN LORENTE, Jesús J.
«El impuesto sobre el daño medioambiental causado por las grandes áreas de venta. Análisis pacífico de un tributo transgresor y polémico» *Noticias de la Unión Europea*, núm. 289, 2009.

SEBASTIÁN LORENTE, Jesús J.
«Las tasas medioambientales de la Comunidad Autónoma de Aragón. Entre la contribución y la tolerancia medioambientales», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 289, 2009.

PITA GRAND, Ana María *(L)*
«La financiación autonómica en los estatutos de autonomía», Marcial Pons, Madrid, 2008.

QUILES BODÍ, Francisco Javier
«El régimen económico de las cooperativas: análisis comparado de las diversas leyes de cooperativas en España», *Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana*, núm. 32, 2009.

LENGUAS

BASTARDAS I BOADA, Albert
«Vint-i-cinc anys de política i planificació lingüístiques», *Llengua i Dret*, núm. 51-52, 2009.

COBREROS MENDAZONA, Edorta
«La normativa sobre el euskera publicada en 2008», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 83, 2009.

COLOM I PASTOR, Bartoméu
«La reforma de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears de 2007 i la llengua catalana», *Llengua i Dret*, núm. 51-52, 2009.

GÓMEZ OCAÑA, Concepción
«La Comunitat Valenciana en el marco de la Europa plurilingüe», *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, núm. 52, 2009.

LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki
«El euskera y los documentos notariales», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 84, 2009.

NIEVA FENOLL, Jordi
«La invocació directa de la Carta europea de les llengües regionals o minoritàries als tribunals», *Llengua i Dret*, núm. 51-52, 2009.

PONS, Eva y VERNET, Jaume
«La llengua de l'ensenyament a les Comunitats Autònomes amb llengua pròpia», *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, núm. 8, 2009.

RUIZ VIEYTEZ, Eduardo Javier
«Constitutions, languages, definitions and the European charter for regional or minority languages», *Llengua i Dret*, núm. 51-52, 2009.

BIBLIOGRAFÍA SOBRE EL FEDERALISMO Y EL REGIONALISMO EN EL DERECHO COMPARADO (2009)

Campos materiales de ordenación

1. Tratamientos generales
2. Instituciones y fuentes del derecho
3. Administración autonómica
4. Competencias
5. Administración local y Comunidades Autónomas
6. Relaciones intergubernamentales
7. Comunidades Europeas y actividad exterior
8. Hacienda
9. Lenguas

Los libros se reseñan como (L), las revistas extranjeras aparecen citadas por su título, a estos efectos las revistas consultadas son:

ALEMANIA

Archiv des öffentlichen Rechts (vol. 134, núm. 1-3/2009)
Jahrbuch des öffentlichen Rechts (vol. 57, 2009)
Der Staat (vol. 48, núm. 1-4/2009)
Neue Juristische Wochenschrift (vol. 62, núm. 1-52/2009)
Juristenzeitung (vol. 64, núm. 1-24/2009)
Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer (vol. 68, 2009)
Zeitschrift für Rechtspolitik (vol. 42, núm. 1-8/2009)
Verwaltungs Archiv (vol. 100, núm. 1-4/2009)
Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (vol. 69, núm. 1-3/2009)

AUSTRIA

Österreichische Juristen-Zeitung (vol. 64, núm. 1-24/2009)

FRANCIA

L'Actualité Juridique. Droit Administratif (AJDA): núms. 1-44, 2009
Pouvoirs: núm. 128, 2008; y núms. 129-131, 2009
Revue du Droit Public (RDP): núms. 1-6, 2009
Revue Française d'Administration Publique (RFAP): núms. 129-131, 2009
Revue Française de Droit Administratif (RFDA): núms. 1-6, 2009
Revue Française de Droit Constitutionnel (RFDC): núms. 77-80, 2009
Revue Française de Science Politique (RFSP): vol. 59, núms. 1-5, 2009

ITALIA

Diritto Pubblico: núms. 2-3, 2008; y 1, 2009
Diritto Pubblico Comparato ed Europeo (DPCE): núms. I-III, 2009
Le Regioni: núm. 6, 2008; y núms. 1-4, 2009
Le Istituzioni del federalismo: núm. 5-6, 2008
Quaderni Costituzionali: núms. 1-4, 2009
Quaderni Regionali: núms. 1-2, 2009

Rivista di Diritto Costituzionale: No hay nuevo número
Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico (RTDP): núms. 1-4, 2009

SUIZA

Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (vol. 110, núm. 1-10/2009)

TRATAMIENTOS GENERALES

ALEMANIA

BECKER, Maren (L)
Max von Seydel und die Bundesstaatstheorie des Kaiserreichs, Frankfurt am Main, 2009.

HEITSCH, Christian
«Die asymmetrische Neuverflechtung der Kompetenzordnung durch die deutsche, Föderalismusreform I», *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, vol. 57, pág. 303.

SCHARPF, Fritz W. (L)
Föderalismusreform - kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?, Frankfurt am Main 2009.

SEGGERMANN, Christoph (L)
Die Region - Versuch einer strukturellen Rückkopplung im Zeichen von Europäisierung und Globalisierung am Beispiel des Flächenlandes Niedersachsen, Berlin, 2009.

WINTERHOFF, Christian
«Standortmarketing im Bundesstaat», *Archiv des öffentlichen Rechts*, vol. 134, núm. 3/2009, pág. 463.

AUSTRIA

BUSSJÄGER, Peter, WOELK, Jens (L)
Selbständigkeit und Integration im Alpenraum. Streiflichter zu einem komplexen Projekt, Innsbruck, 2009.

ESPAÑA

BALAGUER CALLEJÒN, Francisco
«Die Territorialreformen in Spanien», *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, vol. 57, pág. 601.

MALARET, Elisenda
«La modernisation administrative en Espagne: entre l'élan de la réforme de l'État et la discontinuité de la réforme de l'administration». En *Revue Française de Droit Administratif*, núm. 3, 2009, p. 597-614.

ESTADOS UNIDOS

MARCHETTI, Barbara
«Il sistema di risoluzione delle *bid disputes* nel modello federale statunitense di *public procurement*». En *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, núm. 4, 2009, p. 963-1002.

FRANCIA

ALCARAZ, Hubert
«Le principe de libre administration des collectivités territoriales dans la jurisprudence constitutionnelle après la révision constitutionnelle du 28 mars 2003». En *Revue Française de Droit Administratif*, núm. 3, 2009, p. 497-515.

BOEUF, J.-L., y MAGNAN, M. (L)
Les collectivités territoriales et la décentralisation. La documentation française, 5ª edición, 2009.

BONNARD, M. (Coord.) (L)
Les collectivités territoriales. La documentation française, 2009.

BRISSON, J.-F. (Dir.) (L)
Les transferts de compétences de l'Etat aux collectivités locales. L'Harmattan, 2009.

DE BRIANT, V. (L)
L'action commune en droit des collectivités territoriales. Contribution à l'étude des compétences exercées en commun par l'Etat et les collectivités territoriales. L'Harmattan, 2009.

FAURE, Bertrand
«Le rapport du comité Balladur sur la réforme des collectivités territoriales: bonnes raisons, fausses solutions?». En *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 16, 2009, p. 859-865.

FERSTENBERT, J.; PRIET, F.; y QUILICHINI, P. (L)
Droit des collectivités territoriales. Dalloz, 2009.

GUILLAUMONT, Olivier
«Les subventions entre collectivités territoriales». En *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 33, 2009, p. 1804-1811.

LUCHAIRE, Yves
«La persistance de la tutelle dans le droit des collectivités territoriales». En *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 21, 2009, p. 1134-1140.

THEVAND, Aude
«La pérennité du fédéralisme». En *Revue du Droit Public*, núm. 5, 2009, p. 1431-1451.

ITALIA

BIN, Roberto
«Fede e regione». En *Le Regioni*, núm. 6, 2008, p. 1045-1050.

BRANCASI, Antonio y MERLONI, Francesco
«Politiche statali, politiche regionali e autonomia politico-amministrativa e finanziaria degli enti territoriali». En *Le Regioni*, núm. 1, 2009, p. 9-46.

BUSTI, Silvio
«Slot "vietato" alla Regione Lombardia». En *Le Regioni*, núm. 3-4, 2009, p. 684-699.

CAMERLENGO, Quirino
«Il cerimoniale, tra Stato e Regioni, e la correttezza costituzionale». En *Le Regioni*, núm. 3-4, 2009, p. 763-776.

CEREA, Gianfranco
«Regionalismi del passato e federalismo futuro: cosa insegna l'esperienza delle autonomie speciali». En *Le Regioni*, núm. 3-4, 2009, p. 453-486.

DE MICHELE, Annamaria
«L'art. 120 della Costituzione e il suo ruolo nella riforma del Titolo V». En *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 5, 2008, p. 623- 696.

DI COSIMO, Giovanni
«Trasfigurazione della chiamata in sussidiarietà». En *Le Regioni*, núm. 3-4, 2009, p. 729-734.

GAMBINO, Silvio (L)
Diritto regionale e degli enti locali. Milán: Giuffrè, 2ª edición, 2009.

GASPARRI, Wladimiro
«Livelli di amministrazione e principio di adeguatezza nella Regione Toscana». En *Le Regioni*, núm. 3-4, 2009, p. 787-839.

ROLLA, Giancarlo (L)
Diritto regionale e degli enti locali. Milán: Giuffrè, 2ª edición, 2009.

ROLLA, Giancarlo
«Il principio di autonomia delle comunità territoriali nei sistemi costituzionali multilivello: un approccio di diritto comparato». En *Quaderni Regionali*, núm. 2, 2009, p. 443-468.

SOLA, Gerardo
«La rilevanza costituzionale del principio di leale collaborazione». En *Quaderni Regionali*, núm. 2, 2009, p. 553-632.

TORCHIA, Luisa (L)
Il sistema amministrativo italiano. Bolonia: Il Mulino, 2009.

VANONI, Luca, y otros (L)
Federalismo, regionalismo e sussidiarietà. Forme di limitazione al potere centrale. Turín: Giappicchelli, 2009.

INSTITUCIONES Y FUENTES DEL DERECHO

ALEMANIA

ALBRECHT, Andreas (L)
Regieren im parlamentarischen Bundesstaat, Marburg, 2009.

HÄBERLE, Peter
«Alles und Neues zu, Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat», *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, vol. 57, pág. 641.

KÖHLER, Gerd Michael
«Übergangs- und Schlussbestimmungen in den Verfassungen der deutschen Bundesländer», *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, vol. 57, pág. 359.

SELG, Katharina *(L)*
Die Mitwirkung des Bundesrates bei der Gesetzgebung des Bundes - eine Untersuchung im Kontext der Föderalismusreform 2006, Frankfurt am Main, 2009.

ESPAÑA

ARZOZ, Xabier
«Das Autonomiestatut für Katalonien von 2006 als erneuter Vorstoß für die Entwicklung des spanischen Autonomiestaates», *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 69, núm. 1/2009, pág. 155.

CARRILLO, Marc
«Costituzione e Statuto: la garanzia dei diritti da parte degli organi consultivi nell'ambito delle Autonomie». En *Le Regioni*, núm. 6, 2008, p. 1125-1157.

FRAILE ORTIZ, Maria
«Il problema del Senato in Spagna». En *Le Regioni*, núm. 6, 2008, p. 1157-1196.

GIORGIO, Marco Cesare
«Lo scioglimento di *Batasuna* da Madrid a Strasburgo». En *Quaderni costituzionali*, núm. 4, 2009, p. 958-961.

FRANCIA

BOYER, Alain
«Sur quelques questions soulevées par l'habilitation des départements et régions d'outre-mer en matière législative». En *Revue Française de Droit Administratif*, núm. 1, 2009, p. 61-67.

CHAVRIER, Géraldine
«Les conseillers territoriaux: questions sur la constitutionnalité d'une création inspirée par la Nouvelle-Calédonie». En *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 43, 2009, p. 2380-2384.

MAIGNE, Marie-Amélie
«La communication des collectivités territoriales en période pré-électorale». En *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 33, 2009, p. 1932-1935.

ITALIA

CARBONI, Giuliana Giuseppina
«La Corte indica le fonti dell'autonomia finanziaria delle Regioni speciali e anticipa le scelte della legge delega sul "federalismo fiscale"». En *Le Regioni*, núm. 3-4, 2009, p. 718-728.

CARMINATI, Arianna
«Dal raccordo politico al vincolo giuridico: l'attività della Conferenza Stato-Regioni secondo il giudice costituzionale». En *Le Regioni*, núm. 2, 2009, p. 257-296.

CASTELLI, Luca
«Profili costituzionali del terzo mandato dei Presidenti di Regione». En *Le Regioni*, núm. 3-4, 2009, p. 487-516.

CHESSA, Omar
«La specialità regionale tra leggi di revisione della Costituzione e altre leggi costituzionali». En *Le Regioni*, núm. 2, 2009, p. 297-330.

CHIEPPA, Roberto
«Le esperienze delle commissioni paritetiche e il valore delle norme di attuazione degli statuti speciali regionali». En *Le Regioni*, núm. 6, 2008, p. 1051-1076.

D'ALESSANDRO, Giovanni (L)
I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Padua: Cedam, 2009.

DELLA CANANEA, Giacinto
«La definizione delle controversie nelle comunicazioni elettroniche: dall'Autorità ai comitati regionali». En *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 6, 2008, p. 833-850.

ITALIA, Vittorio
«La semplificazione delle leggi regionali». En *Quaderni Regionali*, núm. 1, 2009, p. 45-56.

LEONE, Stefania
«Lo scioglimento anticipato dei Consigli regionali: nuovi spunti dopo "il caso Sardegna"?». En *Quaderni costituzionali*, núm. 2, 2009, p. 393-395.

MONACO, Giuseppe
«La riserva statutaria di legge nelle Regioni ad autonomia ordinaria: ratio e limiti». En *Le Regioni*, núm. 3-4, 2009, p. 517-544.

MOSTACCI, Edmondo
«Il difficile riequilibrio della forma di governo regionale: limiti e potenzialità delle previsioni statutarie». En *Quaderni Regionali*, núm. 2, 2009, p. 469-490.

NAPOLI, Cristina
«La potestà legislativa concorrente in materia di "ordinamento sportivo". En *Quaderni costituzionali*, núm. 1, 2009, p. 123-126.

PARISI, Stefania
«"Nel rispetto della legge": i regolamenti provinciali tra "conformità" e "non incompatibilità". En *Le Regioni*, núm. 1, 2009, p. 183-192.

PIPERATA, Giuseppe
«La Corte costituzionale, il legislatore regionale ed il modello "a mosaico" della società *in house*». En *Le Regioni*, núm. 3-4, 2009, p. 651-674.

ROMBOLI, Roberto
«Il *quorum* strutturale per il referendum sulle leggi statutarie della Sardegna». En *Quaderni costituzionali*, núm. 3, 2009, p. 690-693.

ROVAGNATI, Andrea
«Inadempienze regionali e controllo di legittimità costituzionale. Brevi considerazioni a margine di una (opportuna) decisione del giudice delle leggi in tema di (cattiva) organizzazione del servizio sanitario». En *Le Regioni*, núm. 1, 2009, p. 135-149.

RUGGIU, Ilenia
«Impianti *offshore*: le Regioni perdono l'esclusiva della leale collaborazione a favore della Conferenza dei servizi per recuperarla solo in caso di dissenso». En *Le Regioni*, núm. 3-4, 2009, p. 737-743.

SCIORTINO, Antonella (L)
Parlamento e sistema delle autonomie territoriali. Turín: Giappicchelli, 2009.

SGUEO, Gianluca
«Modelli di partecipazione alle procedure di regolazione generale su scala regionale». En *Quaderni Regionali*, núm. 2, 2009, p. 381-430.

VALASTRO, Alessandra
«Gli strumenti e le procedure di partecipazione nella fase di attuazione degli statuti regionali». En *Le Regioni*, núm. 1, 2009, p. 79-106.

PORTUGAL

CIAMMARICONI, A.
«Portogallo: La lunga e tormentata approvazione dello statuto delle Azzorre e le sue ricadute sui "muevoli equilibri" istituzionali». En *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. I, 2009, p. 270-275.

REINO UNIDO

FASONE, C.
«Regno Unito: *Devolution*: approvato il *Northern Ireland Act 2009*». En *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. II, 2009, p. 623-624.

SUIZA

EHRENZELLER, Bernhard; NOBS, Roger
«Gemeinsamkeiten und Unterschiede der totalrevidierten Kantonsverfassungen», *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht*, vol. 110, núm. 1/2009, pág. 1.

ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

ALEMANIA

DILLENBURGER, Anja
«Das Beamtenstatusgesetz als neues Beamtenbundesrecht für die Beamtinnen und Beamten der Länder», *Neue Juristische Wochenschrift*, vol. 62, núm. 16/2009, pág. 1115.

EBINGER, Falk
«Vollzug trotz Reform? Die Umweltverwaltungen der Länder im Wandel», *Verwaltungsarchiv*, vol. 100, núm. 1/2009, pág. 55.

REINHARDT, Michael
«Abhandlungen - Wasserbehördliche Zulassungsentscheidungen vor und nach der Föderalismusreform», *Verwaltungsarchiv*, vol. 100, núm. 1/2009, pág. 6.

FRANCIA

MAZZA, Mauro
«Verso l'atto III del decentramento amministrativo in Francia?». En *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. II, 2009, p. 629-649.

MILLER, Gilles y LEYAT, Alain
«Les chambres régionales des comptes et le contrôle des sociétés d'économie mixte locales». En *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 31, 2009, p. 1701-1709.

ITALIA

GIANGASPERO, Paolo
«Alcune riflessioni sull'evoluzione recente dell'organizzazione amministrativa regionale, con riguardo al rapporto tra politica e amministrazione negli ordinamenti regionali». En *Le Regioni*, núm. 1, 2009, p. 3-8.

SUIZA

LIENHARD, Andreas; KETTINGER, Daniel
«Geschäftslastbewirtschaftung bei Gerichten: Methodik, Erfahrungen und Ergebnisse einer Studie bei den kantonalen Verwaltungs- und Sozialversicherungsgerichten», *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht*, vol. 110, núm. 1/2009, pág. 413.

MARTI, Arnold
«Aktueller Stand und neue Fragen in der schweizerischen Verwaltungsrechtspflege», *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht*, vol. 110, núm. 8/2009, pág. 405.

MÜLLER, Georg
«Die Aufsicht über die selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten im Kanton Zürich», *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht*, vol. 110, núm. 9/2009, pág. 473.

SCHULTHESS, Stefan; WIEDERKEHR, René
«Aufsicht und Legalitätsprinzip», *Schweizerisches Zentralblatt für Staats-und Verwaltungsrecht*, vol. 110, núm. 4/2009, pág. 181.

COMPETENCIAS

ALEMANIA

BLUMENTHAL, Julia (L)
Das Kopftuch in der Landesgesetzgebung, Baden Baden, 2009.

GERSTENBERG, Katrin (L)
Zu den Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen nach der Föderalismusreform, Berlin, 2009.

HAACK, Stefan
«Kriterien und Grenzen der Gesetzgebungskompetenzen kraft Sachzusammenhangs nach dem Grundgesetz», *Archiv des öffentlichen Rechts*, vol. 134, núm. 1/2009, pág. 146.

HAHNZOG, Klaus Hahnzog
«Änderung der Gesetzgebungskompetenz im Versammlungsrecht – Erste Aktivitäten der Länder», *Zeitschrift für Rechtspolitik*, vol. 42, núm. 2/2009, pág. 57.

HUBER, Peter M.; WOLLENSCHLÄGER, Ferdinand
«Abhandlungen - Durchgriffsverbot und landesverfassungsrechtliches Konnexitätsgebot», *Verwaltungsarchiv*, vol. 100, núm. 3/2009, pág. 305.

KUBE, Hanno
«Die konkurrierende Steuergesetzgebung des Bundes im Bereich der Finanzverfassung», *Archiv des öffentlichen Rechts*, vol. 134, núm. 2/2009, pág. 291.

ESPAÑA

MALARET, Elisenda
«La répartition des compétences en matière aéroportuaire en Espagne: un droit apparemment stable dans un environnement en profonde mutation». En *Revue Française de Droit Administratif*, núm. 6, 2009, p. 1171-1177.

ESTADOS UNIDOS

BELLIA JR., Anthony J.
«Federalismo e matrimonio omosessuale nell'Unione Europea: una prospettiva americana». En *Quaderni costituzionali*, núm. 1, 2009, p. 131-142.

FABIANO, Laura
«L'istruzione universitaria negli Stati Uniti d'America: "*a local function, a State responsibility, and a national priority*"». Sesión monográfica »L'Università nel diritto comparato». En *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. II, 2009, p. 713-730.

FRANCIA

AA.VV.
«Colloque: La décentralisation aéroportuaire». En *Revue Française de Droit Administratif*, núm. 6, 2009, p. 1153-1202.

AA.VV.
Dossier «L'État et le logement». En *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 24, 2009, p. 1282-1301.

AA.VV.
Dossier «La réforme du système de santé». En *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 40, 2009, p. 2205-2223.

AA.VV.
Dossier «Le domaine public naturel». En *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 42, 2009, p. 2325-2345.

AA.VV.
Dossier «Le droit des transports face à la concurrence et à la décentralisation». En *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 19, 2009, p. 1020-1042.

AA.VV. *(L)*
Droit et gestion des collectivités territoriales, 2009. L'action sociale des collectivités territoriales: textes, jurisprudence, doctrine et pratiques. Le Moniteur, 2009.

BERNARDEAU MOREAU, Denis y BOLLOT, Fabrice
«Du technicien au gestionnaire: regard sur les mutations de la filière sportive territoriale». En *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 131, 2009, p. 583 y sig.

BRISSON, Jean-François
«Aéroports décentralisés et libre administration des collectivités territoriales». En *Revue Française de Droit Administratif*, núm. 6, 2009, p. 1153-1160.

BROUSSOLLE, Denis
«La mutation du droit des transports». En *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 19, 2009, p. 1020-1022.

BROUSSOLLE, Denis
«Les transports urbains et la concurrence». En *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 19, 2009, p. 1038-1042.

CALMETTE, Jean-François
«Le régime juridique des ressources rares dans le domaine des le domaine des infrastructures aéroportuaires». En *Revue Française de Droit Administratif*, núm. 6, 2009, p. 1177-1183.

CASTAING, Cécile
«Les agences régionales de santé: outil d'une gestion rénovée ou simple relais du pouvoir central?». En *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 40, 2009, p. 2212-2218.

CHAMARD-HEIM, Caroline
«Domaine public naturel et décentralisation». En *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 42, 2009, p. 2335-2340.

CLAMOUR, Guylain
«Aéroports décentralisés et mise en concurrence». En *Revue Française de Droit Administratif*, núm. 6, 2009, p. 1183-1188.

CLIQUENNOIS, Martine
«Signature des titres exécutoires des collectivités territoriales». En *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 32, 2009, p. 1763-1765.

DEVILLIERS-BRESSON, Michelle
«Les questionnements des nouveaux propriétaires aéroportuaires». En *Revue Française de Droit Administratif*, núm. 6, 2009, p. 1193-1197.

GALLY, Natacha
«Former ensemble les cadres supérieurs de l'État et des collectivités territoriales? Les enjeux du difficile rapprochement de l'ÉNA et de l'INET». En *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 131, 2009, p. 497-513.

GAUTHIER-LESCOP, Laure
«La décentralisation des transports ferroviaires». En *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 19, 2009, p. 1033-1037.

GUILLAUMONT, Olivier
«Les subventions entre collectivités territoriales». En *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 33, 2009, p. 1804-1811.

JÉGOUZO, Yves
«La loi du 25 mars 2009 sur le logement et la réaffirmation du rôle de l'État». En *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 24, 2009, p. 1282-1290.

LEVOYER, Loïc
«Nouvelle gouvernance de la santé: quelle place pour les collectivités territoriales?». En *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 40, 2009, p. 2219-2223.

MAMONTOFF, Catherine
«Le bilan des transferts des compétences en matière aéroportuaire: le cas du Languedoc-Roussillon». En *Revue Française de Droit Administratif*, núm. 6, 2009, p. 1166-1171.

MERLEY, Nathalie
«La réforme du système d'administration aéroportuaire: bilan et perspectives». En *Revue Française de Droit Administratif*, núm. 6, 2009, p. 1197-1202.

PONTIER, Jean-Marie
«Une réforme de l'hôpital sous le signe de la modernisation et de l'efficacité». En *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 40, 2009, p. 2205-2211.

REZENTHEL, Robert
«La décentralisation et les concessions aéroportuaires». En *Revue Française de Droit Administratif*, núm. 6, 2009, p. 1188-1193.

RIBOT, Catherine
«Les transferts des compétences aéroportuaires». En *Revue Française de Droit Administratif*, núm. 6, 2009, p. 1160-1166.

TREMEAU, Jérôme
«L'urbanisme au service du logement». En *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 24, 2009, p. 1291-1297.

ITALIA

ALLEGRI, Maria Romana
«Cooperazione transazionale fra enti substatuali: dalla Convenzione di Madrid al GECT». En *Le Regioni*, núm. 2, 2009, p. 207-256.

BELLETTI, Michele
«Il controverso confine tra "livelli essenziali delle prestazioni", principi fondamentali della materia e divieto del vincolo di destinazione di finanziamenti statali, attendendo la perequazione nelle forme della legge n. 42 del 2009». En *Le Regioni*, núm. 3-4, 2009, p. 747-761.

BIONDI DAL MONTE, Francesca
«I diritti sociali degli stranieri tra frammentazione e non discriminazione. Alcune questioni problematiche». En *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 5, 2008, p. 557- 598.

CAMPEDELLI, M.; CARROZZA, P.; ROSSI, E. (Coord.) (L)
Il nuovo welfare toscano: un modello? La sanità che cambia e le prospettive future. Bolonia: Il Mulino, 2009.

CARDONE, Andrea
«Nuovi sviluppi (rectius, ritorni al passato) sulle aree regionali protette in tema di riparto di giurisdizione tra Corte costituzionale e giudice amministrativo». En *Le Regioni*, núm. 6, 2008, p. 1203-1215.

CASONATO, Carlo
«Il principio della volontarietà dei trattamenti sanitari fra livello statale e livello regionale». En *Le Regioni*, núm. 3-4, 2009, p. 627-638.

CORTESE, Fulvio
«Povertà e ordinanze dei Sindaci: le politiche pubbliche e l'importanza delle questioni organizzative». En *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 5, 2008, p. 697-717.

CORTESE, Fulvio
«Termalismo e benessere tra diritto statale e diritto regionale: storia di un laboratorio istituzionale». En *Le Regioni*, núm. 3-4, 2009, p. 581-616.

CORVAJA, Fabio
«Principi fondamentali e legge regionale nella sentenza sul consenso informato». En *Le Regioni*, núm. 3-4, 2009, p. 638-650.

DE GÖTZEN, Sandro
«Lo status di "neutralità" dei componenti dei collegi sindacali delle aziende sanitarie locali li pone al di fuori dello *spoils system*». En *Le Regioni*, núm. 2, 2009, p. 407-426.

FLICK, Giovanni Maria
«Nuovi diritti fondamentali e ruolo delle Regioni». En *Quaderni Regionali*, núm. 1, 2009, p. 9-22.

GIOVANNINI, Michele
«Conciliazione stragiudiziale e amministrazioni pubbliche». En *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 6, 2008, p. 821-832.

GIOVANNUCCI ORLANDI, Chiara
«La conciliazione consensuale stragiudiziale: il quadro normativo internazionale, comunitario e nazionale». En *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 6, 2008, p. 741-756.

GUAZZAROTTI, Andrea
«Diritti fondamentali e Regioni: il nuovo Titolo V alla prova della giurisprudenza costituzionale». En *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 5, 2008, p. 599- 622.

GUAZZAROTTI, Andrea
«Una "discreta" discriminazione dei cittadini extracomunitari: il caso dei "phone center" in Lombardia». En *Le Regioni*, núm. 1, 2009, p. 108-114.

MESSINEO, Donato
«Problemi in tema di discipline regionali sui trattamenti sanitari: il caso dei vaccini». En *Le Regioni*, núm. 2, 2009, p. 331-359.

MORRONE, Andrea
«Lo "spettacolo" dopo la riforma del titolo V: idee per una legge generale». En *Le Regioni*, núm. 1, 2009, p. 47-78.

NAPOLI, Cristina
«La potestà legislativa concorrente in materia di "ordinamento sportivo". En *Quaderni costituzionali*, núm. 1, 2009, p. 123-126.

NASTASI, V.; y CARRIERI, M. (Coord.) (L)
Spazio e ruolo delle Autonomie nella riforma della contrattazione. Bolonia: Il Mulino, 2009.

PALERMO, Francesco
«Stato, Regioni e Corte: dialogo tra sordi sulla cooperazione allo sviluppo?». En *Le Regioni*, núm. 6, 2008, p. 1222-1231.

PARON, Francesca
«Le iniziative della Regione Emilia-Romagna per la divulgazione della conciliazione stragiudiziale». En *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 6, 2008, p. 889 y sig.

ROLLA, Roberta
«La disciplina regionale della Liguria sull'apprendistato professionalizzante». En *Quaderni Regionali*, núm. 1, 2009, p. 179-192.

ROMUALDI, Giuliana
«La conciliazione nell'ordinamento italiano». En *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 6, 2008, p. 757-784.

TORRETTA, Paola
«Gli incentivi regionali ("condizionati") alle imprese, tra libertà di iniziativa economica e art. 120 Cost.». En *Le Regioni*, núm. 2, 2009, p. 427-438.

UZQUEDA, Ana
«L'esperienza della mediazione civile e commerciale in Emilia-Romagna. Gli scenari dei conflitti: comunità, scuola, imprese». En *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 6, 2008, p. 877-888.

VIOLINI, Lorenza
«Differenziare per accordo: una formula per rispondere alla crisi?». En *Le Regioni*, núm. 2, 2009, p. 197-206.

SUIZA

FELLER, Reto; MÜLLER, Markus
«Die Prüfungszuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts – Probleme in der praktischen Umsetzung. Dargestellt am Urteil BVGer A-109/2008 vom 12. Februar 2009», *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht*, vol. 110, núm. 8/2009, pág. 442.

Administración local y Comunidades Autónomas

ALEMANIA

BRÜNING, Christoph
«Abhandlungen - (Re-)Kommunalisierung von Aufgaben aus privater Hand — Maßstäbe und Grenzen» *Verwaltungsarchiv*, vol. 100, núm. 4/2009, pág. 453.

BUDJAREK, Lucia (L)
Das Recht des öffentlichen Dienstes und die Fortentwicklungsklausel Art. 33 Abs. 5 GG nach der Föderalismusreform, Hamburg, 2009.

HAACK, Stefan
«Städtewesen und Staatsgedanken», *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, vol. 57, pág. 301.

HAIN, Karl-Eberhard (L)
Grenzen der Zentralisierung von Zulassungs- und Aufsichtsentscheidungen im föderalen Rundfunksystem - Rechtsgutachten im Auftrag der Niedersächsischen Landesmedienanstalt, Berlin, 2009.

HENNEKE, Hans-Günter (L)
Bundesstaat und Kommunale Selbstverwaltung nach den Föderalismusreformen, Wiesbaden, 2009.

KLINDT, Thomas
«Plädoyer für eine Zentralstelle der Länder für Marktüberwachung», *Zeitschrift für Rechtspolitik*, vol. 42, núm. 2/2009, pág. 51.

LEISNER-EGENSPERGER, Anna
«Geschäfte der laufenden Verwaltung im Kommunalrecht - Kritische Bestandsaufnahme - erforderliche Neuorientierung», *Verwaltungsarchiv*, vol. 100, núm. 2/2009, pág. 161.

WINKLER, Markus
«Die Gemeinde: Verfassung, Planung, Wirtschaft und das kommunale Selbstverwaltungsrecht. Festschrift zum 70. Geburtstag von Heiko Faber», *Archiv des öffentlichen Rechts*, vol. 134, núm. 1/2009, pág. 149.

FRANCIA

AA.VV.
Dossier «Paris, état des lieux». En *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 25, 2009, p. 1348-1372.

CHAVRIER, Géraldine
«Paris: ville et département ou ville-département?». En *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 25, 2009, p. 1348-1353.

MARCOU, Gérard
«Quel Grand Paris demain?». En *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 27, 2009, p. 1468-1473.

MERLEY, Nathalie
«Les batailles du Syndicat des transports d'Ile-de-France». En *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 25, 2009, p. 1359-1364.

MILLER, Gilles y LEYAT, Alain
«Les chambres régionales des comptes et le contrôle des sociétés d'économie mixte locales». En *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 31, 2009, p. 1701-1709.

RENAUDIE, Olivier
«La police dans l'agglomération de Paris: vers une nouvelle répartition des compétences?». En *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 25, 2009, p. 1354-1358.

VERPEAUX, Michel
«Les arrondissements parisiens, entre décentralisation et déconcentration». En *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 25, 2009, p. 1365-1372.

ITALIA

CUOCOLO, Lorenzo
«I servizi pubblici locali tra novità legislative e iniziative degli enti territoriali». En *Quaderni Regionali*, núm. 1, 2009, p. 23-44.

DI MARCO, Carlo (L)
Democrazia, autonomie locali e partecipazione fra diritto, società e nuovi scenari trasnazionali. Padua, Cedam, 2009.

FALCON, Giandomenico
«Il federalismo dei sindaci (e dei prefetti)». En *Le Regioni*, núm. 3-4, 2009, p. 447-452.

REINO UNIDO

LAGEOT, Céline
«Le "nouveau localisme": identification à travers les territoires de la santé en Angleterre». En *Revue Française de Droit Administratif*, núm. 2, 2009, p. 375-382.

SUIZA

AUER, Andreas
«Einbürgerungen durch Gemeindeversammlungen, Um- und Holzwege der bundesgerichtlichen Rechtsprechung», *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht*, vol. 110, núm. 2/2009, pág. 69.

RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

ITALIA

MAINARDIS, Cesare
«Qualche osservazione a Corte cost. n. 371/2008 (tra poteri sostitutivi statali ordinari e straordinari, interpretazione conforme e assetto dei rapporti Stato-Regioni)». En *Le Regioni*, núm. 1, 2009, p. 173-180.

SUIZA

VOGEL, Stefan
«Interkantonale Verwaltungsorganisationen», *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht*, vol. 110, núm. 10/2009, pág. 556.

COMUNIDAD EUROPEA Y ACTIVIDAD EXTERIOR

ALEMANIA

CLASSEN, Claus Dieter
«Legitime Stärkung des Bundestages oder verfassungsrechtliches Prokrustesbett? Zum Urteil des BVerfG zum Vertrag von Lissabon», *Juristenzeitung*, vol. 64, núm. 18/2009, pág. 881.

CHRYSSOCHOOU, Dimitris N.
«Europe as a Synarchy: A Study in Organized Co-Sovereignty», *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, vol. 57, pág. 407.

GÄRDITZ, Klaus Ferdinand; HILLGRUBER, Christian
«Volkssouveränität und Demokratie ernst genommen - Zum Lissabon-Urteil des BVerfG», *Juristenzeitung*, vol. 64, núm. 18/2009, pág. 872.

GRIMM, Dieter
«Das Grundgesetz als Riegel vor einer Verstaatlichung der Europäischen Union. Zum Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts», *Der Staat*, vol. 48, núm. 4/2009, pág. 475.

HÄBERLE, Peter
«Die Werte der Selbstregierung als Elemente gemeineuropäischer Verfassungskultur», *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, vol. 57, pág. 457.

JESTAEDT, Matthias
«Warum in die Ferne schweifen, wenn der Maßstab liegt so nah? Verfassungshandwerkliche Anfragen an das Lissabon-Urteil des BVerfG», *Der Staat*, vol. 48, núm. 4/2009, pág. 497.

KHUSHAL MURKENS, Jo Eric
«Identity trumps Integration. The Lisbon Treaty in the German Federal Constitutional Court», *Der Staat*, vol. 48, núm. 4/2009, pág. 517.

KNIEF, Inken (L)
Der Regreß im Bundesstaat - zur innerstaatlichen Haftung für gemeinschaftsrechtliche Sanktionen, Bonn, 2009.

PALERMO, Francesco y WOELK, Jens
«"Maastricht reloaded": il Tribunale costituzionale federale tedesco e la ratifica condizionata del Trattato di Lisbona». En *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. III, 2009, p. 1027-1041.

SAUER, Heiko Sauer
«Kompetenz- und Identitätskontrolle von Europarecht nach dem Lissabon-Urteil - Ein neues Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht?», *Zeitschrift für Rechtspolitik*, vol. 42, núm. 7/2009, pág. 195.

SCHÖNBERGER, Christoph
«Die Europäische Union zwischen "Demokratiedefizit" und Bundesstaatsverbot. Anmerkungen zum Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts», *Der Staat*, vol. 48, núm. 4/2009, pág. 535.

SIEHR, Angelika
«Entdeckung» der Raumdimension in der Europapolitik: Neue Formen territorialer Governance in der Europäischen Union», *Der Staat*, vol. 48, núm. 1/2009, pág. 75.

SIMITIS, Spiros
«Der EuGH und die Vorratsdatenspeicherung oder die verfehlte Kehrtwende bei der Kompetenzregelung», *Neue Juristische Wochenschrift*, vol 62, núm. 25/2009, pág. 1782.

SYDNOW, Gernot
«Die Richtlinie als Instrument zur Entlastung des europäischen Gesetzgebers: Zur unmittelbaren Anwendbarkeit verfahrensrechtlicher Richtlinien im europäischen Verwaltungsverbund», *Juristenzeitung*, vol. 64, núm. 8/2009, pág. 373.

THYM, Daniel
«Europäische Integration im Schatten souveräner Staatlichkeit. Anmerkungen zum Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts», *Der Staat*, vol. 48, núm. 4/2009, pág. 559.

WAHL, Rainer

«Die Schwebelage im Verhältnis von Europäischer Union und Mitgliedstaaten. Zum Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts», Der Staat, vol. 48, núm. 4/2009, pág. 587.

WIELAND, Joachim
«Der EuGH im Spannungsverhältnis zwischen Rechtsanwendung und Rechtsgestaltung», *Neue Juristische Wochenschrift*, vol. 62, núm. 26/2009, pág. 1841.

AUSTRIA

SCHÖN, Christina
Zur EU-Politik der österreichischen Bundesländer - unter besonderer Berücksichtigung ihrer regionalpolitischen Interessen, Innsbruck, 2009.

WASCHMANN, Stefan *(L)*
Transposition von EU-Richtlinien auf Ebene der österreichischen Bundesländer, Insbruck, 2009.

HACIENDA

ALEMANIA

KORIOTH, Stefan
«Das Konnexitätsprinzip im kommunalen Finanzverfassungsrecht», *Archiv des öffentlichen Rechts*, vol. 134, núm. 2/2009, pág. 287.

KORIOTH, Stefan
«Das neue Staatsschuldenrecht - zur zweiten Stufe der Föderalismusreform», *Juristenzeitung*, vol. 64, núm. 14/2009, pág. 729.

BÉLGICA

RENDERS, David y WILLEMART, Elisabeth
«Le financement des collectivités fédérées en Belgique», en *Revue Française de Droit Administratif*, núm. 2, 2009, p. 369-375.

ITALIA

BIN, Roberto
«Che ha di federale il "federalismo fiscale"?». En *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 5, 2008, p. 525-530, y en *Quaderni costituzionali*, núm. 1, 2009, p. 127-130.

BRANCASI, Antonio
«Continua l'inarrestabile cammino verso una concezione statalista del coordinamento finanziario». En *Le Regioni*, núm. 6, 2008, p. 1235-1239.

BRANCASI, Antonio y MERLONI, Francesco
«Politiche statali, politiche regionali e autonomia politico-amministrativa e finanziaria degli enti territoriali». En *Le Regioni*, núm. 1, 2009, p. 9-46.

CARBONI, Giuliana Giuseppina
«La Corte indica le fonti dell'autonomia finanziaria delle Regioni speciali e anticipa le scelte della legge delega sul "federalismo fiscale"». En *Le Regioni*, núm. 3-4, 2009, p. 718-728.

DE MICHELE, Annamaria
«L'art. 120 della Costituzione e il suo ruolo nella riforma del Titolo V». En *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 5, 2008, p. 623- 696.

MARONGIU, Gianni
«Riflessioni a margine del progetto di "federalismo fiscale"». En *Quaderni Regionali*, núm. 1, 2009, p. 57-82.

MURARO, Gilberto
«La revisione della spesa pubblica». En *Quaderni Regionali*, núm. 1, 2009, p. 83-88.

ROMEO, Graziella
«Il contenimento della spesa nei servizi sanitari regionali: la razionalizzazione del sistema degli acquisti». En *Le Regioni*, núm. 3-4, 2009, p. 545-580.

VANNI, Mario
«Il federalismo fiscale: gli annunci e la realtà». En *Quaderni costituzionali*, núm. 3, 2009, p. 675-677.

VANNI, Mario
«Riflessioni in tema di federalismo fiscale, responsabilità politica e tetti massimi di incremento da parte dello Stato». En *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 5, 2008, p. 531- 540.

VEZZOSO, Giovanni
«Aspetti problematici del federalismo fiscale». En *Quaderni Regionali*, núm. 1, 2009, p. 213-244.

REINO UNIDO

HALLWARD, Paul y J, Ronald
«The Political Economy of Financing Scottish Government», Cheltenham, Edward Elgar, 2009.

LENGUAS

FRANCIA

CAVINO, Massimo
«Appunti intorno al "posto" delle lingue regionali nella Costituzione francese». En *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. III, 2009, p. 1127-1139.

HARGUINDÉGUY, Jean-Baptiste y COLE, Alistair
«La politique linguistique de la France à l'épreuve des revendications ethnoterritoriales». En *Revue Française de Science Politique*, núm. 5, 2009, volumen 59, p. 939-966.

LE BRIS, Catherine
«Les Langues régionales dans la Constitution». En *Revue du Droit Public*, núm. 3, 2009, p. 787-817.

VIGUIER, Jacques
«La primauté juridique de la langue nationale française sur les langues régionales secondes». En *Revue du Droit Public*, núm. 6, 2009, p. 1635 y sig.

ITALIA

FERRI, Delia
«Il principio di protezione e promozione della diversità culturale quale parametro di legittimità della misure a tutela delle lingue nazionali nel settore audiovisivo». En *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. III, 2009, p. 1381-1389.

Asturias
LEOPOLDO TOLÍVAR ALAS,
Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de Oviedo

Canarias
JOSÉ SUAY RINCÓN,
Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

Cantabria
LUIS MARTÍN REBOLLO,
Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de Cantabria

Castilla y León
TOMÁS QUINTANA LÓPEZ,
Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de León

Castilla-La Mancha
FRANCISCO J. DÍAZ REVORIO,
Profesor Titular de Derecho Constitucional
de la Universidad de Castilla-La Mancha

Cataluña
JOAN VINTRÓ CASTELLS,
Catedrático de Derecho Constitucional
de la Universidad de Barcelona

Comunidad Valenciana
LLUÍS AGUILÓ LUCIA,
Profesor Titular de Derecho Constitucional
de la Universidad de Valencia

Extremadura
MARCOS CRIADO DE DIEGO,
Profesor Titular de Derecho Constitucional
de la Universidad de Extremadura

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

Islas Baleares
MARIA BALLESTER CARDELL,
Profesora Titular de Derecho Administrativo
de la Universidad de las Islas Baleares

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

Madrid
GERMÁN FERNÁNDEZ FARRERES,
Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad Complutense de Madrid

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

Navarra
MARTÍN Mª RAZQUIN LIZARRAGA,
Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad Pública de Navarra

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

Ceuta y Melilla
GERARDO RUIZ-RICO,
Catedrático de Derecho Constitucional
de la Universidad de Jaén

DIRECTOR: JOAQUÍN TORNOS MAS

El artículo firmado por cada autor ha sido discutido conjuntamente por todos los participantes en el Informe.

El Informe de las Comunidades Autónomas 2009 *resu*
todas las normas y actos institucionales de las diecisi
Comunidades Autónomas producidos durante el a
así como las normas del Estado y de la Comunid
Europea de interés autonómico, y las Sentencias
Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo recaí
en el ámbito de las CCAA. Además, contiene una valo
ción de toda esa actividad, realizada por profesores
Derecho Constitucional, Administrativo, Financier
Ciencia Política de diversas Universidades.

El Informe *ha sido encargado por las siguientes Comunidades Autónomas*

ANDALUCÍA, Consejería de la Presidencia

ARAGÓN, Vicepresidencia

CANARIAS, Presidencia

CANTABRIA, Consejería de Presidencia y Justicia

CASTILLA Y LEÓN, Consejería de la Presidencia

CASTILLA-LA MANCHA, Consejería de Administraciones Públicas

CATALUÑA, Instituto de Estudios Autonómic

COMUNIDAD VALENCIANA, Consejería de Gobernación

EXTREMADURA, Presidencia

GALICIA, Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas y Just

ISLAS BALEARES, Consejería de Innovación, Interi y Justicia

MURCIA, Consejería de Presidencia

NAVARRA, Departamento de Presidencia, J e Interior

PAÍS VASCO, Vicepresidencia

DISTRIBUIDOR
MARCIAL PONS, LIBRERO

San Sotero, 6
28037 Madrid
Tel.: (91) 304 33 03
Fax.: (91) 327 23 67

Provença, 249
08008 Barcelona
Tel.: (93) 487 39 99
Fax.: (93) 488 19 40

INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO