

VALORACIÓN GENERAL

Joaquín Tornos Mas

La profundización de la crisis económica. Contención de gastos, reformas organizativas y reestructuración de las Cajas de Ahorro

Durante el año 2010 la crisis económica ha continuado afectando a todos los sectores de la vida social y a todos los territorios. La permanencia de la crisis, y la conciencia de su carácter duradero, ha obligado a reforzar las medidas de reacción frente a la misma. Si en los años 2008 y 2009 se confió en que la crisis tendría un carácter limitado en el tiempo y en que se podría combatir con políticas de corte keynesiano, inversión pública para crear empleo y reactivar la economía compensando con fondos públicos el ciclo negativo de la iniciativa privada, en el año 2010 se asume que las medidas deben ser otras y que se debe actuar sobre la reducción del déficit, de la deuda pública y la reorganización del sistema financiero.

El Estado aprueba con este fin el Real Decreto-ley 8/2010 de 20 de mayo por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, destacando la reducción de las retribuciones de funcionarios y otros altos cargos del Estado. Poco después se aprueba el Real Decreto-ley 13/2010 de 3 de diciembre con el que se trata de nuevo de contener el déficit, pero se añaden otras medidas liberalizadoras y de fomento de la inversión, como la supresión del carácter obligatorio de la cuota cameral, medidas con las que allegar fondos a las arcas públicas como la venta parcial de AENA o las loterías y apuestas del Estado.

Las normas estatales, dictadas al amparo del art. 149.1-13 de la Constitución, debían tener su desarrollo y aplicación a nivel de las Comunidades Autónomas para ser efectivas. El tijeratazo a las retribuciones de los funcionarios no puede desconocer que en la actualidad 3 de 4 funcionarios son autonómicos o locales. Al mismo tiempo el gasto de las Administraciones autonómicas y de su sector público debía ser contenido. El objetivo estatal de reducir el déficit para con ello recuperar la credibilidad internacional exigía un esfuerzo conjunto de todos los gobiernos y de todas las administraciones públicas.

La política estatal de estabilidad financiera se traslada por tanto de forma inmediata a las Comunidades Autónomas. El Estado fija en el Real Decreto-ley 8/2010 un tipo de endeudamiento del 2,4% del PIB regional. Las Comunidades Autónomas adoptan normas internas de contención del gasto consistentes en la reducción de retribuciones de funcionarios, altos cargos y centros concertados, disminución de la organización administrativa, supresión o refundición de entidades públicas y reducción de inversiones. También desde la vertiente de los ingresos en algunos casos se actúa sobre el tramo del IRPF con el fin de incre-

mentar los ingresos, pero en algunas Comunidades la medida es rechazada por la oposición. Se recurre en ocasiones a la elaboración de Planes con los que se pretende dar una respuesta global y coherente a la crisis, como en el caso del Plan de racionalización del sector público madrileño que se ocupa de los derechos sindicales, el régimen del desempleo temporal, la modificación y simplificación de estructuras del sector público, la extinción de organismos públicos, la reordenación de sociedades mercantiles y algunos otros temas. En otras se ponen en marcha Pactos entre el Gobierno, sindicatos y fuerzas sociales, como en el caso del Pacto Social y Político de Reformas para Extremadura, acuerdo entre la Junta, UGT, CCOO, y la confederación empresarial CREEX que fue aprobado por unanimidad en la Asamblea de Extremadura el 22 de abril de 2010.

En algunos casos los ajustes son especialmente duros, como en la Comunidad Autónoma de Murcia, lo que provoca una fuerte contestación ciudadana. También en Madrid la huelga en el funcionamiento del metro sin respetar durante dos días los servicios mínimos tuvo una especial repercusión.

A finales de año el Consejo de Política Fiscal y Financiera establece tres niveles de Comunidades Autónomas. Aquellas que no precisan medidas adicionales, aquellas que deben adoptar medidas de ahorro (Galicia, Comunidad Valenciana, Canarias y Castilla y León), y aquellas que deben adoptar medidas importantes de contención y reducción del gasto, como son los casos de Murcia y Castilla-La Mancha. El Estado amenaza con cerrar la vía al endeudamiento y las Comunidades Autónomas se ven amenazadas por posibles rebajas en su calificación por entidades como Moody's, con lo que ello supone en cuanto al encarecimiento de su acceso al crédito.

Los presupuestos de todas las Comunidades Autónomas recogen de forma unánime este estado de forzosa contención del gasto, aprobándose presupuestos con reducciones significativas respecto al presupuesto anterior (en este sentido pueden consultarse a modo de ejemplo los datos comparativos que se aportan en la crónica de la Comunidad de Cantabria), con reducciones que afectan a todas las partidas pero de forma especialmente significativa a los gastos de personal e inversiones. Los niveles de crecimiento económico se mantienen en niveles negativos o de incremento insignificante, de modo que las cifras de paro, si bien con diferencias según Comunidades, en unos niveles altísimos, cercanos por media al 20%.

La naturaleza marcadamente financiera de la crisis se ha reflejado también de forma significativa en las actuaciones sobre el régimen de las Cajas de Ahorro. Si en el año 2009 ya se tomaron algunas medidas de gran importancia, como la intervención de la Caja de Castilla la Mancha y la creación del FROB, en el año 2010 el número de medidas y su trascendencia de futuro se incrementan de modo muy notable.

Una primera medida consistió en el examen de solidez, los tests de stress financiero, que superaron varias Cajas de Ahorro. Pero el Real Decreto-ley 11/2010 va a suponer un cambio radical para el futuro de las Cajas de Ahorro. Con esta norma se abre el proceso hacia su «bancarización» o a su parcial nacionalización. Como dice la exposición de motivos de la norma citada «las Cajas de ahorro han emprendido un proceso de reestructuración que afecta ya a tres cuartas partes del

sector y que derivará en una sustancial reducción del número de entidades en el sector en beneficio de la eficiencia del mismo y su solidez para el futuro».

Este proceso de reestructuración está marcado por dos claros objetivos, favorecer la profesionalización de sus órganos de gobierno frente a una excesiva «politización» de los mismos, y permitir su capitalización con el más fácil acceso a la captación de fondos.

A finales del año 2010, según el Informe del Banco de España de las 45 Cajas iniciales se ha pasado a 17 a través de 13 procesos de integración.

Este proceso ha sido impulsado y dirigido por el Banco de España, a su vez presionado desde instancias supranacionales. Las Comunidades Autónomas se han adaptado a los requerimientos que se les iban imponiendo con una escasa conflictividad competencial al margen de la que provocó en su día la aprobación del FROB (tal vez el caso de la fusión de las Cajas gallegas sea lo más destacable, pero además en este caso quien impugnó las normas aprobadas fue el Estado). La fuerza de los hechos se ha impuesto de modo incontrolable. Y lo cierto es que el cambio ha sido, y será, de una enorme trascendencia. No es ya que las Comunidades Autónomas hayan visto laminadas sus competencias sobre las Cajas de Ahorro en materia de fusiones y control sobre las mismas. Lo que se está produciendo es la desaparición de una materia que daba lugar a una competencia propia. Al desaparecer las Cajas como entidades de crédito, y todo indica que se está en este camino, lo que de hecho provoca la legislación estatal es la desaparición de una competencia autonómica. Pero mayor importancia tiene la consecuencia práctica de la desaparición de estas entidades financieras, tradicionalmente vinculadas al territorio, en cuyos órganos de gobierno participaban las Comunidades Autónomas, y con una importante obra social complementaria de las débiles aportaciones presupuestarias autonómicas a los servicios sociales. Se pierde una competencia pero sobre todo un instrumento financiero que jugaba desde diversos frentes, y con mayor o menor autonomía, un papel claro de apoyo a los gobiernos autonómicos.

La crisis ha mostrado su cara más dura, al margen de los supuestos de recortes de retribuciones, cuando ha afectado a los recortes en los servicios de carácter personal, como en el caso de los gastos destinados a la aplicación de la ley de dependencia. Se anuncian también posibles recortes en materia sanitaria y se reabre el debate sobre el copago.

Los problemas de financiación de la nueva ley, ya puestos de manifiesto en años anteriores, han ido incrementando las listas de espera, cifrándose en mayo de 2010 en 252.000 personas las que tiene derecho a una ayuda que no reciben. Si bien existen diferencias entre Comunidades Autónomas, en todas ellas se da esta situación de tardanza en la resolución de los expedientes y en el hacer efectivas las prestaciones ya reconocidas y debidas.

La ley de dependencia, aprobada en una época de superávit presupuestario, ha visto como la crisis hace imposible su plena aplicación, lo que ha obligado a planear la posibilidad de introducir en su aplicación algunas modulaciones con el fin de hacer más equitativa su inaplicación. Es decir, puesto que no se van a reconocer los derechos que reconoce la ley, al menos que la vulneración de la ley

se haga de la forma más equitativa posible, reduciendo por ejemplo las prestaciones a aquellos que están con unos niveles menores de dependencia o bien ofreciendo los servicios más baratos.

Mientras tanto lo cierto es que el Gobierno del Estado sigue trasladando el problema a las Comunidades Autónomas ya que incumple con su obligación de cofinanciar el sistema (se calcula que sus aportaciones que deberían ser del 50% cubren tan sólo el 32%). Aunque se afirma que no hay razones para no aplicar la ley, lo cierto es que no se aplica en su integridad y se amplían listas de espera.

En este contexto no deja de llamar la atención que en estos momentos de crisis económica se pueda aprobar una ley, como la andaluza 1/2010 sobre el derecho a la vivienda, en la que se reconoce a determinadas personas el derecho a una vivienda digna, derecho que se dice podrá hacerse efectivo en caso de incumplimiento por la administración de su satisfacción, a través de las vías judiciales correspondientes. No sería bueno generar nuevas frustraciones y aprobar leyes de contenido social llamadas a no ser cumplidas.

Las inversiones en infraestructuras también se han visto afectadas de forma general por los recortes presupuestarios, mientras que desde las administraciones tratan de reforzar los mecanismos de colaboración público-privado. El desarrollo del AVE, que se ha convertido en un símbolo de progreso al que ninguna Comunidad Autónoma quiere renunciar, parece que deberá ralentizarse, lo que provoca las quejas de los «territorios no- AVE». El fracaso de otras infraestructuras, como el aeropuerto de Ciudad Real, ponen de relieve la necesidad de racionalizar la época de construcción desbocada con estudios de rentabilidad claramente deficientes.

La crisis ha reabierto también el debate sobre la evolución del Estado de las Autonomías. Para unos en un sentido crítico, afirmando que lo que en un momento de crecimiento económico era asumible ya no lo es en épocas de crisis, por lo que debe revisarse un modelo caro y disfuncional reduciendo la autonomía y aumentando el control sobre las Comunidades Autónomas. Para otros el modelo debe mantenerse y reforzarse, pero reconociendo que debe replantearse su sostenibilidad, evitar duplicidades, aumentar la colaboración y cooperación, reducir gastos (¿son necesarios 48 aeropuertos?), aumentar la eficiencia. En definitiva, la crisis puede ser una ocasión para hacer un oportuno alto en el camino y replantear lo que se ha hecho teniendo en cuenta que la situación en la que nos vamos a mover ya no es la misma. La época de la bonanza económica continuada, de las grandes infraestructuras, y de los acuerdos basados en poner siempre más dinero sobre la mesa ya se acabó, the party is over. Por ello el Estado de las Autonomías debe adaptarse a la nueva situación si quiere volver a ser el sistema organizativo que impulsa el desarrollo económico de España.

Las sentencias del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña

Tras varios años de espera y una tramitación compleja y desafortunada, finalmente el TC emitió las sentencias relativas a los diferentes recursos de inconstitucionalidad interpuestos frente al Estatuto de Autonomía de Cataluña. Sin duda

la STC 31/2010, que ha resuelto el recurso de inconstitucionalidad presentado por diputados del PP, ha supuesto la resolución de mayor trascendencia. A ella han seguido las otras seis sentencias referidas al Estatuto catalán con las que se ha dado respuesta a los recursos presentados por diversas CCAA y el Defensor del Pueblo: 46/2010 (Aragón); 47/2010 (Islas Baleares); 48/2010 (Comunidad Valenciana); 49/2010 (Murcia); 137/2010 (Defensor del Pueblo) y 138/2010 (La Rioja).

Los preceptos o apartados declarados inconstitucionales por la sentencia 31/2010 afectan a diferentes ámbitos materiales del Estatuto: a. El párrafo primero del art. 6. Se declara inconstitucional la afirmación de que la lengua catalana debe ser de uso normal y «preferente» para las administraciones públicas y medios de comunicación públicos de Cataluña. La inconstitucionalidad se predica de la expresión «preferente». b. Otras declaraciones de inconstitucionalidad inciden en instituciones propias de la Generalidad. Se declara inconstitucional el dictamen vinculante del Consejo de Garantías Estatutarias al afirmarse que según en qué momento deba emitirse o bien limita el derecho de los representantes parlamentarios a debatir un proyecto de ley (si el dictamen se emite al inicio de la tramitación parlamentaria), o bien es de hecho un mecanismo de control de un texto legal (si el dictamen se emite antes de la aprobación definitiva del proyecto), en cuyo caso se trata de una competencia reservada al TC. Por otro lado se declara la inconstitucionalidad de la exclusividad del Síndic de Greuges para actuar sobre la administración catalana y sus entes dependientes, en la medida en que ello supone desconocer la competencia reconocida en la Constitución al Defensor del Pueblo para garantizar los derechos fundamentales frente a las actuaciones de todas las administraciones públicas. c. El tercer bloque de inconstitucionalidades, el más numeroso, afecta a la regulación del Poder Judicial en Cataluña, y en particular la creación, determinación de la composición y funciones del Consejo de Justicia de Cataluña. Se declaran inconstitucionales los arts. 95, 97, 98, 99.1 y 101 por no respetarse la reserva constitucional a favor de la ley orgánica del poder. d. En lo relativo al nuevo modelo de distribución de competencias se declara inconstitucional el art. 111, en la parte en que define lo básico como la fijación de «principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y este Estatuto» (inconstitucionalidad que por conexión se extiende a los arts. 120.2 y 126.2). La sentencia niega al Estatuto, como norma del poder constituido, la capacidad para definir conceptos constitucionales como las bases, ya que la función de interpretar estos conceptos la reserva en exclusiva al propio TC. Finalmente se declaran inconstitucionales los arts. 206.3 y 218.2, ambos en materia de financiación, y ambos por razones de orden competencial. En el primer caso la sentencia afirma que debe ser el Estado el que fije el esfuerzo fiscal que deben asumir las Comunidades Autónomas, y en el segundo se establece que la creación de los tributos locales corresponde al legislador estatal en aplicación del art. 149.1.14 de la CE.

No obstante, el alcance real de la sentencia no puede limitarse a estas declaraciones de inconstitucionalidad. Muchos de los fundamentos jurídicos recurren a la técnica de las sentencias interpretativas de conformidad, llevando en ocasiones, no siempre, dicha interpretación al fallo. Este conjunto de declaraciones interpretativas, más las declaraciones de inconstitucionalidad, conforman una impor-

tante doctrina que fija los límites materiales y sustantivos de los Estatutos de Autonomía y reitera los elementos estructurales básicos del Estado de las Autonomías en los términos que ya había establecido el Tribunal en anteriores sentencias. Por ello, la sentencia debe leerse en su conjunto para poder valorar en sus justos términos su alcance general sobre la configuración del Estado de las Autonomías y su incidencia sobre los objetivos que se plantearon alcanzar los redactores del nuevo Estatuto.

La importancia de la sentencia es innegable en la medida en que por primera vez el Tribunal se pronuncia sobre la mayor parte de un Estatuto y fija doctrina sobre la naturaleza y alcance de esta norma. En el presente Informe se da cumplida cuenta del contenido de esta sentencia en el estudio monográfico del profesor Luis Arroyo, en la crónica de jurisprudencia constitucional a cargo del profesor Marc Carrillo y en la colaboración del profesor Julio López Laborda sobre la incidencia de la sentencia en los aspectos relativos a la financiación autonómica.

Más allá del valor jurídico que pueda tener la doctrina contenida en la sentencia y su permanencia o no en el tiempo, lo cierto es que la decisión del Tribunal deja abiertos aún importantes interrogantes. Por un lado no puede desconocerse la multitudinaria manifestación de rechazo que provocó en los principales partidos políticos catalanes y buena parte de la sociedad catalana, lo que permite concluir que al menos en esta Comunidad Autónoma la reivindicación de mayores cotas de autonomía política sigue abierta y pueden hacer repuntar las propuestas independentistas. Por otro lado los efectos prácticos inmediatos parecen menores, salvo tal vez en algunas decisiones en materia de lengua, pero habrá que ver como se dota de contenido a los preceptos no declarados inconstitucionales pero si «interpretados por el Tribunal». De hecho se vuelve a la situación anterior a la reforma, salvo en lo relativo a los nuevos derechos estatutarios, la precisión de algunas materias competenciales, la regulación de las relaciones con Europa y de colaboración con las Comunidades Autónomas y el Estado y alguna precisión en materia de financiación. Por último, hay que determinar la incidencia de la doctrina constitucional en los Estatutos de Autonomía aprobados según el «modelo catalán», muchos de cuyos preceptos reproducen o siguen la estela de los preceptos catalanes, en particular en los aspectos competenciales. En definitiva, se ha creado una cierta desorientación sobre el futuro que deberá irse despejando en los próximos años.

Reformas estatutarias

Los procesos de reforma estatutaria se habían en parte paralizado a la espera de la sentencia del TC sobre el Estatuto catalán. No obstante, el año 2010 ha dado lugar a la reforma de la ley de Amejoramiento del Fuero Navarro y ha prácticamente cerrado la reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura, si bien debe destacarse que ambas reformas no guardan relación directa con el modelo catalán y las otras recientes reformas estatutarias.

La Sentencia 31/2010 no ha tenido, sin embargo, un efecto dinamizador de las reformas en curso. Una de ellas se ha frustrado cuando parecía estarse al final del proceso. En los otros casos no se han detectado iniciativas significativas.

La reforma de la LORAFNA se tramitó con notable celeridad, aprobándose su modificación con la Ley Orgánica 7/2010 de 27 de octubre. Debe recordarse la singularidad del proceso de reforma estatutaria en Navarra, ya que según el art. 71 de la LORAFNA «tras las correspondientes negociaciones la Diputación Foral y el Gobierno formularán, de común acuerdo, la propuesta de reforma que será sometida a la aprobación del Parlamento Foral y de las Cortes Generales, por el mismo procedimiento seguido para la aprobación de la presente Ley Orgánica».

La razón de esta rapidez y «discreción» en la tramitación y conclusión de la reforma se debe a que en este caso se trataba de una verdadera «reforma», y no de la aprobación de una nueva ley de Amejoramiento con el fin de profundizar en el principio de autonomía y ampliar el ámbito material propio de la ley de Amejoramiento. Las novedades tratan de adecuar la regulación existente al paso del tiempo introduciendo algunas correcciones en aspectos institucionales y competenciales. Se introducen pequeñas reformas en las tres Instituciones Forales y una mención expresa al Defensor del Pueblo y al Consejo de Navarra. Se incluye también la ruptura del límite del transcurso del término natural de la legislación en caso de disolución anticipada por decisión del Presidente. En el aspecto competencial se introducen reformas terminológicas y se regulan las relaciones con la Unión Europea y las relaciones externas.

También se ha avanzado, hasta la práctica conclusión del proceso, en la reforma del Estatuto de Extremadura, reforma de largo alcance, pero que se separa del modelo catalán. Tras el acuerdo político entre PSOE y PP la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados aprobó el Dictamen de Comisión el 21 de diciembre de 2010, dejando ya cerrado el acuerdo sobre el contenido del nuevo Estatuto que se deberá aprobar en el año 2011 (el *Informe* del próximo año se dará por tanto noticia completa del alcance de la reforma).

En esta última fase de la negociación estatutaria debe destacarse, por la relevancia mediática que alcanzó, la cuestión relativa a la disposición adicional segunda de la propuesta de reforma en donde se regulaba la inversión adicional del Estado en la Comunidad hasta la equiparación de la renta media de los extremeños con la renta nacional. Finalmente se llegó al acuerdo de fijar dicha inversión adicional en el 1% del PIB regional si bien limitando esta aportación a un período de siete años, momento en que la misma se revisaría.

El fracaso se ha producido en el caso de la reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha. La reforma, esta si situada en la órbita del modelo catalán, parecía que iba a llegar a buen puerto, pero el enconado debate sobre el tratamiento del tema del agua impidió finalmente el acuerdo entre PSOE y PP. Tras 39 meses de debate las Cortes de Castilla-La Mancha enterraron definitivamente el proyecto de Estatuto el 26 de abril de 2010. Con los votos del PSOE se pidió al Congreso la retirada del Estatuto ya que el Partido Popular no iba a votar el texto que salió aprobado de la Comisión Constitucional. El tema primero del trasvase Tajo-Segura, y finalmente la creación de una reserva hídrica, no hicieron posible el acuerdo. Las presiones de los respectivos partidos políticos de las Comunidades Autónomas limítrofes jugaron un papel destacado en todo este largo proceso.

En las restantes Comunidades Autónomas sin Estatutos reformados los procesos siguen su lento devenir, sin que durante el año 2010 se haya producido ningún avance significativo, ni antes ni después de la Sentencia 31/2010.

El Tribunal Constitucional

En los últimos años la actividad del TC ha estado dominada de forma negativa por la presión derivada de la resolución de los recursos interpuestos contra el Estatuto de Autonomía de Cataluña. La resolución de dichos recursos, y la renovación parcial mediante el nombramiento de los miembros que correspondía designar al Senado, pueden abrir la vía de la normalización y recuperación del prestigio que debe acompañar a una institución fundamental para el funcionamiento del Estado de las Autonomías.

Desgraciadamente la renovación que se debía llevar a cabo a finales del año 2010 no ha sido total, ya que si bien parecía haberse llegado a un acuerdo para proceder también el nombramiento de los miembros que corresponde designar al Congreso de los Diputados, finalmente estos nombramientos se aplazaron.

La renovación, aunque sea parcial, es sin duda una buena noticia, y debería completarse con la designación de los miembros que corresponde nombrar al Congreso de los Diputados, de forma que se cierre este paréntesis dominado por una prórroga de los Magistrados que habían agotado su mandato a todas luces inadmisibles.

De todos modos la renovación parcial por parte del Senado fue también compleja y llena de incidentes que deberían desaparecer. En primer lugar se debió resolver si las propuestas de candidatos formuladas por los Parlamentos autonómicos en 2008 mantenían su validez, teniendo además en cuenta que en algunos casos se habían producido elecciones autonómicas. Esta cuestión se resolvió en sentido favorable a mantener la vigencia de aquellas propuestas. En segundo lugar se planteó el incidente de la no admisión, por acuerdo mayoritario de la Mesa, de dos candidatos por no cumplir el requisito de los quince años de ejercicio profesional. Requeridas las Asambleas para formular propuestas alternativas, inicialmente y según el criterio del PP, se mantuvieron las propuestas iniciales, lo que paralizó el proceso. Finalmente se formularon nuevas propuestas de candidatos y la Comisión de Nombramientos del Senado pudo elevar la propuesta definitiva al Pleno del Senado. No obstante paralelamente la Asamblea de Madrid y el Parlamento de La Rioja habían presentado sendos recursos por la no admisión de la candidatura del Sr. Enrique López, recursos que no fueron admitidos a trámite.

El primero de diciembre se procedió finalmente a la aprobación de las cuatro candidaturas, pero este nombramiento no se publicó en el BOE durante el año 2010, esperando que también se pudiera llegar a un acuerdo en el Congreso y poder proceder así a la elección del nuevo Presidente con el Tribunal renovado. Este segundo acuerdo no se produjo y finalmente se publicaron los nombramientos el 10 de enero de 2011.

Por lo que respecta a la actividad del TC la misma se ha visto lógicamente condicionada por los incidentes surgidos en la tramitación de los recursos frente al Es-

tatuto catalán. El Tribunal mantuvo a lo largo del año 2010 una actividad de mínimos en la resolución de recursos de inconstitucionalidad, conflictos de competencias, o cuestiones de inconstitucionalidad. Durante el año 2010 sólo se dictaron tres sentencias relativas a recursos de inconstitucionalidad, dos en conflictos positivos de competencia y una en una cuestión de inconstitucionalidad. En estas pocas sentencias las cuestiones de orden competencial se ocuparon esencialmente del alcance de la legislación básica, la territorialización de las subvenciones y los límites materiales de las leyes de presupuestos de las Comunidades Autónomas.

La desaparición de títulos materiales competenciales

Las reformas impulsadas por el legislador estatal a raíz de la situación de crisis económica han puesto de manifiesto que las Comunidades Autónomas pueden ver como desaparece una competencia propia al suprimirse la realidad material sobre la que ejercían su poder normativo y ejecutivo.

Nos referimos a las reformas antes comentadas en las materias de Cajas de Ahorro y Cámaras de Comercio, Industria y Navegación. La reforma del sector financiero supone introducir un claro proceso de «bancarización» de las Cajas de Ahorro, de modo que todo hace pensar que estas instituciones, en parte debido a sus propios excesos territoriales y funcionales, terminen por desaparecer. Lo que nació como instituciones de crédito a favor de la nueva clase obrera vinculadas al propio territorio, y que tuvo un importante desarrollo en la segunda mitad del siglo XX al tiempo que se iban perdiendo las señas de identidad, puede desaparecer. Si las Cajas de Ahorro desaparecen ya no existirá el ámbito material sobre el que ejercer las competencias funcionales. Se modificarán de este modo los Estatutos de Autonomía de forma indirecta, dejando vacía de contenido la submatría que crearon dentro el art. 149.1-11 de la Constitución.

Lo mismo puede decirse de la reforma del sistema de Cámaras de Comercio. Un vez suprimida la obligación de la cuota cameral estas instituciones pierden de hecho el carácter de entidades corporativas asimilables a las administraciones públicas, pudiendo ser sustituidas por asociaciones de comerciantes. Si este proceso avanza en esta dirección, también en este caso las Comunidades Autónomas perderán un ámbito material identificado como competencia propia en los Estatutos de Autonomía.

De este modo se pone de manifiesto que toda norma organizativa y de distribución de poder entre entes territoriales tiene un carácter marcadamente dinámico, ya que estas normas están vinculadas a la aparición de nuevos cometidos, o a la desaparición de otros.

La actividad legislativa del Estado

La actividad legislativa del Estado se ha mantenido, por lo que al aspecto cuantitativo se refiere, en la línea de años anteriores. Se han aprobado 9 leyes orgánicas, 44 leyes ordinarias (15 de ellas son las relativas a la cesión de tributos a las Comunidades de régimen común), 14 decretos-leyes y un decreto legislativo.

De este conjunto de leyes, las que afectan directamente a aspectos autonómicos son la modificación de la norma institucional básica de Navarra, la LORAFNA; las leyes que se refieren a la cesión de tributos a las Comunidades Autónomas de régimen común; el reconocimiento del valor de ley a las normas forales fiscales vascas; la delimitación de las aguas territoriales de Canarias o diversas referencias a la debatida cuestión de la garantía del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Unión Europea cuando la incorporación corresponde a las Comunidades Autónomas.

Especial importancia tiene la Ley 34/2010, de 5 de agosto, de modificación de las Leyes 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, y 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa para adaptación a la normativa comunitaria de las dos primeras. En particular hay que destacar su exposición de motivos en la media en que señala (de forma discutible) que el TC expresamente ha admitido que el Estado legisle con carácter supletorio sobre materias de competencia autonómica en los supuestos en que se trate de incorporación al Derecho interno de la normativa comunitaria. A partir de esa presunción se prevé en la Disposición Transitoria segunda un régimen para las Comunidades Autónomas aplicable en tanto no hayan creado sus propios órganos encargados de la resolución de recursos.

En esta misma línea la Ley 1/2010, de 1 de marzo, de reforma de la Ley 7/1996, de Ordenación del comercio minorista incluye una cláusula que se va convirtiendo en habitual: «las Administraciones Públicas competentes que incumplan lo dispuesto por el ordenamiento comunitario en la materia objeto de esta ley, dando lugar a que el Reino de España sea sancionado por las instituciones europeas, asumirán, en la parte que les sea imputable, las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubieren derivado». También cabe mencionar en este sentido la Ley 41/2010 de 29 de diciembre de protección del medio marino.

También posee una clara importancia en materia autonómica la ley La Ley 1/2010, de 1 de marzo, de reforma de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista, ley que tiene su origen en la Directiva europea de servicios (Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior). La materia relativa al comercio interior ha recibido de esta forma un trato singular, fuera de la Ley 25/2009 (ley ómnibus). Dadas las amplias competencias autonómicas en esta materia la ley se limita a establecer unas reglas básicas que permiten a las Comunidades Autónomas fijar sus políticas propias en temas como el de la licencia comercial o la fijación de los horarios comerciales.

Finalmente, en cuanto a leyes con incidencia autonómica destacaremos la Ley 38/2010, de 20 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea. La ley introduce un capítulo cuarto con la denominación «Regulación de la participación y comparecencia de los Gobiernos autonómicos ante la Comisión Mixta para la Unión Europea». En el art. 10 se establece que los miembros de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla –Presidente o miembros del

Consejo ejecutivo competentes– podrán solicitar su comparecencia ante la Comisión Mixta para la Unión Europea para informar sobre el impacto de la normativa de las instituciones de la Unión Europea y de las propuestas de actos legislativos y otros documentos emanados de instituciones de la Unión Europea, de conformidad con el art. 3.b) de la misma ley, sobre las materias en las que ostenten algún tipo de competencia.

La mayoría de los decretos-leyes tienen relación directa con medidas adoptadas para tratar de hacer frente a la situación de crisis económica (reducción del gasto, reforma del sistema financiero, impulso de la recuperación económica).

Reales Decretos de Traspasos

Durante el año 2010 se han aprobado numerosos reales decretos de traspasos que responden a diversas causas. De entre ellos destacaremos un Real Decreto de traspasos vinculado a las reformas estatutarias. Así, el Real Decreto 206/2010, sobre traspaso de funciones y servicios a la Generalitat de Cataluña en materia de Función Pública Inspector de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (el origen está en el art. 170.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña).

Otro grupo de traspasos es el relativo a los llevados a cabo a favor del País Vasco, igualando en estos temas la situación de esta autonomía con las restantes del Estado. Se trata del Real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre, sobre traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de ejecución de la legislación laboral en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación profesional para el empleo, que realiza el Servicio Público de Empleo Estatal y el Real Decreto 1442/2010, de 5 de noviembre, sobre traspaso de funciones y servicios del Instituto Social de la Marina, en materia educativa, de empleo y formación profesional para el empleo.

En cuanto a los traspasos en materia de justicia durante 2010 se ha concretado en el caso de La Rioja en virtud del Real Decreto 1800/2010, de 30 de diciembre, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de provisión de medios personales, materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia.

También deben destacarse los traspasos en materia de conservación de la naturaleza a las Comunidades Autónomas de, respectivamente, Cantabria, Asturias y Castilla y León, derivados de los Reales Decretos 1740 a 1742/2010.

Finalmente hay que mencionar un importante volumen de traspasos a las Comunidades Autónomas de Aragón, Canarias, Extremadura, Galicia y Andalucía, de los que damos cuenta en el capítulo dedicado a la legislación del Estado.

La actividad de las Comunidades Autónomas

La crisis económica también ha tenido un reflejo directo en la organización de las Comunidades Autónomas. La necesidad de reducir el gasto público se ha traducido en una pluralidad de normas que imponen el adelgazamiento de los

aparatos administrativos y la simplificación administrativa. Leyes, decretos-leyes, acuerdos de Gobierno, se han ocupado de llevar adelante estas políticas. En general parece quererse llevar a cabo la supresión de «entes inútiles», con la correspondiente conflictividad laboral cuando ello comporta reducción de puestos de trabajo. En el trabajo correspondiente a esta cuestión se de cumplida cuenta de las diversas normas dictadas con esta finalidad.

Algunas Comunidades Autónomas han aprobado leyes de carácter general sobre su organización y régimen jurídico. Así, en Cataluña se aprobó la Ley 26/2010 de régimen jurídico y procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña (integrando en su regulación a los entes locales y a las administraciones independientes), mientras con un carácter claramente organizativo se aprobaron en Galicia la Ley 16/2010 en materia de organización y funcionamiento de la administración autonómica, y en las Islas Baleares se aprobó la Ley 7/2010 del Sector Público Instrumental.

La trasposición de la Directiva de Servicios ha seguido impulsando reformas normativas. No se puede olvidar que el legislador estatal en la Ley 17/2010 recordó la responsabilidad que correspondía a las Comunidades Autónomas en este proceso de aplicación interna del derecho comunitario. A su vez, la crisis económica refuerza el interés por introducir criterios de simplificación administrativa. De nuevo nos remitimos al trabajo correspondiente para conocer estas novedades legislativas en las diferentes Comunidades Autónomas. Especial interés tiene la Ley valenciana 14/2010 de 3 de diciembre de espectáculos públicos y actividades recreativas y establecimientos públicos, ley que incorpora una solución compleja en la introducción de mecanismos de simplificación pero que a la vez aporta innovaciones relevantes.

Otro paquete importante de leyes ha tenido como objeto servicios de carácter personal, como las leyes en materia de educación, salud, vivienda o servicios sociales. Como normas de contenido más singular cabe destacar la ley madrileña de la autoridad del profesor, Ley 2/2010, o la polémica ley catalana de la supresión de la fiesta de los toros –no por cierto de los «correbous»– que comporta que el año 2011 sea el último en el que puedan celebrarse corridas de toros en Cataluña.

Finalmente destacamos la diversa actuación en lo referente a la creación de los nuevos Tribunales administrativos especiales en materia de resolución de recursos en materia de contratación pública. La Ley estatal 34/2010 introduce esta previsión y habilita a las Comunidades Autónomas para crear su propio órgano o bien adherirse al órgano estatal. Cantabria, Madrid y Castilla y León, País Vasco y Galicia han puesto en marcha los procesos para crear estos órganos. En el caso del País Vasco se habilita a los Ayuntamientos de más de 50.000 habitantes a crear su propio Tribunal.

Por otro lado la vida política y administrativa se ha desarrollado a lo largo del año 2010 en un clima de normalidad institucional, con una general abundante producción legislativa, aunque esta normalidad se ha visto en parte alterada por la situación de crisis y por el hecho de ser un año preelectoral. Tal vez este hecho, el ser año preelectoral, ha frenado la adopción de normas impopu-

lares de reducción de gasto público que deberán adoptarse tras las elecciones de mayo de 2011.

La circunstancia de ser un año preelectoral se ha reflejado también en algunos cambios significativos en la determinación de los futuros primeros de la lista para las elecciones autonómicas. Destacan algunas renunciaciones de candidatos tradicionales y consolidados, como es el caso de los Presidentes Autonómicos de Aragón, Asturias y Murcia. También la celebración de primarias para designar los candidatos del PSOE en Madrid y Canarias. En Madrid hay que señalar la victoria de Tomás Gómez frente a la oficialista Trinidad Jiménez, con una alta participación de casi el 81%. En Asturias reaparece el exministro y secretario general del PP Álvarez Cascos que se enfrenta a la dirección general y crea un nuevo partido.

Normativa presupuestaria y financiera y presupuestos autonómicos

La crisis ha tenido un reflejo directo en los presupuestos autonómicos y en la normativa presupuestaria y financiera. Las Comunidades Autónomas han debido asumir la adopción de severas medidas de choque para tratar de dar respuesta a esta nueva situación de crisis que se alarga en el tiempo más de lo previsto inicialmente. Por su parte el Consejo de Política Fiscal y Financiera adoptó el 15 de julio de 2010 un importante acuerdo marco sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas para el período 2010-2013 cuyo objetivo fundamental es controlar el endeudamiento de las Comunidades Autónomas. Este acuerdo ha reforzado la adopción de medidas de contención del gasto y de reestructuración del sector público por parte de las Comunidades Autónomas.

Al mismo tiempo también se han aprobado normas y planes con el fin de tratar de estimular y fomentar el empleo y el mercado de trabajo de los diferentes sectores productivos.

En materia impositiva las novedades del año 2010 han sido escasas. Destaca la aprobación de 15 leyes de cesión de tributos (Leyes 16 a 31 de 16 de julio) como consecuencia de la modificación de la LOFCA a finales del 2009. También deben reseñarse las regulaciones autonómicas de la escala del IRPF y la creación de algunos nuevos impuestos medioambientales.

Por lo que se refiere a los Presupuestos, tanto del 2010 como los del 2011, reflejan un claro deterioro de las cuentas públicas. La disminución de ingresos ha dado lugar a un mayor endeudamiento, al que por otra parte ya no podrá acudir-se de nuevo en los términos en que hasta ahora se venía haciendo. Ello obliga a reducir gastos, ya que la opción de incrementar los impuestos parece descartarse.

El recurso a las leyes de acompañamiento que incluyen contenidos no tributarios no ha desaparecido. En el año 2010 se han aprobado ocho leyes de esta naturaleza.

Como última cuestión hay que destacar que tras la STC 31/2010 la LOFCA se ha vuelto a situar en el primer plano del debate doctrinal y político, si bien desde dos perspectivas diversas. Por un lado la LOFCA se defiende como ley marco que debe fijar el régimen general de financiación de todas las Comunida-

des Autónomas de régimen común, por otro lado (en particular desde el Gobierno actual de la Generalidad de Cataluña) la LOFCA ha pasado a ser el instrumento legal que permita la singularización de una solución fiscal para Cataluña, solución que debería articularse a través de un «Pacto fiscal» bilateral cuyo contenido por el momento es indefinido.

Las elecciones autonómicas en Cataluña

Al término de la legislatura el 28 de noviembre de 2010 se celebraron las novenas elecciones autonómicas en Cataluña, tras una segunda etapa de gobierno del tripartito formado por PSC-ERC-ICV/EUiA, bajo la presidencia del socialista José Montilla.

Las elecciones estaban marcadas por la crisis económica y por el desgaste provocado por la tramitación y decisión final en la sentencia sobre el Estatuto de Autonomía. Las encuestas ponían de relieve una valoración negativa del gobierno de coalición, una mayoritaria voluntad de cambio y una general percepción de CIU como opción claramente vencedora. La sociedad catalana aparecía como «cansada y frustrada» tras el gobierno tripartito y reclamaba un cambio de ciclo político.

Tal y como estaba pronosticado CiU (38%) logra una cómoda victoria, que le deja cerca de la mayoría absoluta mientras el PSC (18%) se hunde con su peor resultado de la historia a pesar de mantenerse como segunda fuerza. Más lejos queda el PP (12%), mientras que ICV, con un ligero descenso, y ERC, con un fuerte retroceso, se sitúan en el 7%. La abstención (41,2%) no fue tan elevada como se anunciaba y es inferior en casi 3 puntos a la de 2006, aunque queda en un nivel todavía ligeramente superior al de la media en elecciones autonómicas catalanas. En conjunto participan 3.150.000 personas, es decir, 170.000 personas más que en 2006 mientras el censo ha aumentado en 40.000 electores. Por su parte 2.200.000 electores dejaron de ejercer su derecho al voto.

La situación en el País Vasco

La vida política en el País Vasco ha sido especialmente interesante durante el año 2010. Por un lado se ha mantenido sin especiales problemas el gobierno del PSOE con el apoyo externo del PP, mientras que al mismo tiempo el PSOE pactaba con el PNV importantes traspasos de competencias a cambio del apoyo del partido nacionalista a los presupuestos generales del Estado. Así se consiguieron los traspasos en materia de políticas activas de empleo, formación profesional ocupacional o del Instituto Social de la Marina. Destaca el traspaso en materia de políticas activas de empleo ya que ello supone que el Gobierno asumirá desde enero de 2011 la intermediación laboral, el fomento y el apoyo al empleo, así como los programas de políticas activas de empleo y de formación profesional para el empleo que fija la legislación laboral.

Por lo que se refiere a la ida política un hecho relevante fue la publicación en el mes de noviembre de la sentencia del TEDH que respaldó las decisiones de los

Tribunales Supremo y Constitucional español sobre la anulación de 133 candidaturas de la formación Acción Nacionalista Vasca que concurrieron a las elecciones en Euskadi y Navarra en 2007. El TEDH entiende suficientemente probado por los tribunales españoles que las listas de ANV pretendían asegurar la continuidad de las actividades de Batasuna y Herri Batasuna.

Esta sentencia ha forzado a la izquierda abertzale a realizar nuevos anuncios con los que asegura haber abandonado toda vinculación con ETA, con las estrategias de violencia, y estar dispuesta a acatar la ley de partidos, con el fin inmediato de poder concurrir a las elecciones de mayo 2011. Estos anuncios, que en todo pueden suponer un cambio significativo en la posición de la izquierda abertzale, se reciben no obstante de forma diversa por las fuerzas políticas vascas, y no es seguro que se vaya a facilitar la participación en las próximas elecciones a la izquierda abertzale amparada en una nueva marca electoral. Por otro lado la unidad de las fuerzas políticas en la lucha contra el terrorismo a llevado a que ETA realice diversos comunicados en los que anuncia el cese de las acciones armadas. Los avances significativos que suponen estos hechos siguen no obstante a la espera de la noticia de la disolución de ETA. Por ello, sin dejar de valorarse positivamente la nueva situación se sigue desconfiando en que se esté en la antesala inmediata del fin de la violencia en el País Vasco.

Senado

La actividad del Senado relacionada directamente con las Comunidades Autónomas no ha sido especialmente significativa durante el año 2010. La Comisión General de las Comunidades Autónomas ha tenido un pobre balance de reuniones, sólo dos, y no se han reunido la Conferencia para Asuntos Relacionados con la UE, ni la Conferencia de Presidentes.

En cuanto a las reuniones de la Comisión General de las Comunidades Autónomas una de ellas tuvo como objeto dictaminar los proyectos de ley del régimen de cesión de tributos, y otra valorar los efectos para las Comunidades Autónomas de la situación actual de las propuestas de las candidaturas a magistrados del TC presentadas por las Asambleas legislativas. Esta segunda reunión tuvo la singularidad de que fue convocada a instancias del presidente de la Generalidad de Cataluña, quien hizo uso a tal efecto de lo dispuesto en el art. 56.bis 3 del Reglamento del Senado. Esta iniciativa dio lugar a un debate previo sobre el alcance del citado precepto reglamentario, lo que ha generado un precedente de interés para poder activar la actividad de la Comisión General.

Dentro de la actividad general del Senado debe destacarse, al margen del proceso para la designación de los nuevos magistrados del TC al que ya nos hemos referido al tratar de esta institución, la reforma del Reglamento para aumentar los supuestos de uso de las leyes cooficiales. La reforma se aprobó por el Pleno el 23 de julio de 2010, y entró en vigor en enero de 2011, con la oposición del grupo parlamentario del PP. La novedad consiste en la posibilidad de que los Senadores utilicen cualquiera de las lenguas para la presentación de escritos en el Registro, junto al texto en castellano, y la posibilidad de que intervengan en el Pleno, con ocasión del debate de las mociones, en cualesquiera de las lenguas.

Colaboración

La Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas

La colaboración horizontal entre las Comunidades Autónomas articulada inicialmente a través de las reuniones de las Comunidades Autónomas con Estatutos de Autonomía reforzados ha dado un salto cualitativo importante durante el año 2010.

En la reunión celebrada en Palma de Mallorca, 8 de marzo de 2010, se inició el proceso de ampliación de las reuniones al resto de Comunidades Autónomas, proceso que se reforzó en los encuentros de Logroño, de 5 de julio, y de Santiago de Compostela, de 25 de octubre. En este encuentro se adoptó el «Acuerdo para la creación de la Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas». La Conferencia se constituye como un mecanismo de cooperación horizontal de carácter voluntario, pero con la vocación de integrar a todas las Comunidades Autónomas. Se prevén dos reuniones anuales con una Presidencia semestral rotatoria y una secretaría permanente. La Conferencia puede invitar al Gobierno del Estado y, en todo caso, le informará de los acuerdos alcanzados. Los acuerdos, que pueden consistir en declaraciones políticas o acciones políticas para el impulso de convenios o protocolos de colaboración, no generan vinculación jurídica.

Tras la reunión de Santiago quedaron únicamente por formalizar la adhesión a la nueva Conferencia las Comunidades Autónomas de Asturias, Madrid y el País Vasco.

Conferencias sectoriales

Las Conferencias Sectoriales han funcionado de forma sustancialmente igual respecto al año 2010. Alrededor de 15 han funcionado correctamente (un mínimo de dos reuniones al año, destacando Agricultura, Pesca, Salud, Educación, Dependencia, Asuntos laborales), 10 presentan dudas sobre la calidad de su actividad, y otras 10 sólo existen sobre el papel o no se pueden calificar como verdaderas Conferencias Sectoriales. Al margen se sitúan las «superconferencias», por su incidencia sobre todas las restantes, el Consejo de Política Fiscal y Financiera y la Conferencia de Asuntos relacionados con la Unión Europea.

El Consejo de Política Fiscal y Financiera ha tenido una intensa actividad centrada en la búsqueda de acuerdos para hacer frente a medidas de contención del gasto y reducción del endeudamiento. Se han llegado a acuerdos para reducir el déficit autonómico, fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria y limitar el endeudamiento de las Comunidades Autónomas.

Por lo que se refiere a la Conferencia para Asuntos relacionados con la Unión Europea a lo largo del año 2010 sólo se ha celebrado una reunión del Plenario de la Conferencia. Ésta única reunión, al tener lugar durante la Presidencia española de la Unión Europea, se celebró con una importante carga simbólica en la sede del Comité de las Regiones en Bruselas el 15 de abril.

Entre los acuerdos adoptados destaca el cambio de denominación que pasa a

ser Conferencia para Asuntos relacionados con la Unión Europea (de CARCE a CARUE) y la ampliación del sistema de participación directa autonómica ante el Consejo de Ministros de la UE y sus grupos de trabajo.

Finalmente hay que señalar que la Conferencia aprobó también el primer Plan Anual de Acción de la Conferencia con el fin de potenciar sus cometidos y su funcionalidad.

Convenios de colaboración

La característica principal de los convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas a lo largo del año 2010 es la continuidad respecto de años anteriores, tanto en los aspectos cuantitativos como cualitativos. El número de convenios verticales publicados en el BOE se sitúa sobre los 900, similar al de años anteriores aunque algo menor. La crisis económica seguramente también ha incidido en este mecanismo de colaboración. Dado el contenido eminentemente financiero de la mayoría de convenios la reducción del gasto público ha reducido los convenios en particular los que tenían como objeto la territorialización de subvenciones o desarrollaban planes nacionales que incluían reparto de fondos.

La mayoría de los convenios siguen respondiendo a la figura del convenio tipo suscrito por un importante número de Comunidades Autónomas. Como novedad entre estos convenios hay que destacar los Protocolos Generales y Convenios de colaboración para el desarrollo sostenible del medio rural. Otros ámbitos importantes de colaboración son el comercio y el empleo.

También debe ponerse de relieve la consolidación de las técnicas del convenio, como mecanismo para articular encomiendas de gestión, o como instrumento para la creación de consorcios.

De manera especial destaca en el año 2010 el recurso al Convenio bilateral previsto en los nuevos Estatutos de Autonomía. El Estatuto catalán prevé el recurso a la figura convencional para articular la participación de la Generalidad en competencias estatales o para asegurar un ejercicio cooperativo de las respectivas competencias. En el trabajo relativo a las competencias se da cuenta del significativo número de convenios bilaterales firmados entre el Estado y la Generalidad de Cataluña.

Los nuevos Estatutos de Autonomía también han impulsado reformas en el régimen jurídico de los convenios verticales, como en el caso de la Ley catalana 26/2010 de régimen jurídico y procedimiento de las administraciones públicas catalanas, Título IX. En Aragón se ha avanzado en la aprobación de una nueva ley de convenios de Aragón.

Convenios entre Comunidades Autónomas

El año 2010 ha visto crecer de forma muy significativa el número de convenios horizontales comunicados a las Cortes Generales (once casos). Parece haberse perdido el temor a que el convenio fuera calificado como acuerdo de cooperación y se exigiera la autorización de las Cortes.

No obstante hay que continuar reseñando que los convenios horizontales comunicados a las Cortes Generales siguen siendo una minoría respecto a la colaboración horizontal realmente existente. Muchos de estos convenios no comunicados pueden conocerse en los Registros de las diferentes Comunidades Autónomas que dan cuenta de su existencia.

Finalmente cabe apuntar que seguramente el proceso para la creación de la Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, al que antes hemos hecho referencia, ha impulsado esta colaboración horizontal. Veremos la evolución de la misma en los próximos años.

Comisiones bilaterales

El recurso a las Comisiones bilaterales, potenciado en los nuevos Estatutos de Autonomía, va tomando fuerza y se extiende a otras Comunidades sin reforma estatutaria. Durante el año 2010 se han celebrado reuniones de las Comisiones bilaterales del Gobierno con los Gobiernos de Cataluña, Aragón y Castilla y León –Comunidades con los Estatutos reformados– pero también con los Gobiernos del País Vasco y Galicia. Se han alcanzado acuerdos significativos en materia de trasposos de competencias pero también en la negociación de conflictos competenciales derivados de leyes.

Administración local en las Comunidades Autónomas

La regulación del régimen local ha tenido diversas novedades de interés derivadas en su mayoría de las reformas estatutarias y la nueva posición que el régimen local tiene en los Estatutos recientemente aprobados.

La reforma estatutaria de Extremadura, aprobada ya en el 2011, ha introducido novedades significativas en la regulación del régimen local. Así, una interiorización moderada del régimen local, el refuerzo de la autonomía local, la configuración del municipio como entidad territorial básica y el reconocimiento de la interlocución específica con la Federación extremeña de Municipios y Provincias en la discusión de asuntos de interés local.

También cabe destacar en Extremadura la aprobación de la ley de Mancomunidades y entidades locales menores, Ley 17/2010 de 22 de diciembre.

Los nuevos Estatutos de Autonomía han impulsado a su vez reformas en la regulación del régimen local. Así, las leyes andaluzas de autonomía local y del fondo de participación de los entes locales en los tributos de la Comunidad Autónoma. De especial interés es la Ley 5/2010 de Autonomía local, como ley autonómica reforzada y general de régimen local que introduce innovaciones interesantes con el fin de ampliar y garantizar la autonomía de las entidades locales.

También hay que mencionar la ley de régimen local de la Comunidad Valenciana y las leyes catalanas del Consejo de Gobiernos locales, la ley de Veguerías y la ley del Área metropolitana de Barcelona. La ley de veguerías, cuestionada ya en el momento de su aprobación y cuya eficacia depende de la aprobación de

leyes estatales, parece que quedará suspendida en su aplicación por decisión del nuevo gobierno de la Generalidad catalana.

También hay que hacer referencia en este apartado a los efectos de la STC 31/2010 sobre el régimen local de Cataluña. De forma resumida destaca el reconocimiento del régimen local como una materia propia del Estatuto, pero con el doble límite de que la regulación estatutaria debe contener tan sólo las líneas fundamentales o regulación esencial del régimen local dejando margen al legislador ordinario y al mismo tiempo con el límite de la legislación básica estatal. Por lo que se refiere a las vegueras se lleva a cabo una declaración de constitucionalidad de carácter interpretativo, recordando la garantía constitucional de la provincia sin perjuicio de que puedan crearse las veguerías como nuevo ente local o como ente identificado con el ente provincial. Otros preceptos, como los que pretenden incrementar las competencias autonómicas sobre los entes locales se declaran también conformes a la Constitución pero a través de interpretaciones que de hecho desactivan buena parte de su novedad.

Finalmente, por lo que se refiere al conjunto de disposiciones autonómicas en materia de régimen local, destacan las vinculadas a la situación de crisis económica y las aprobadas con el fin de trasponer la Directiva 123/2006. Muchas de estas últimas normas inciden en materias que son competencia de los entes locales, imponiéndoles la sustitución de los controles ex ante por los controles ex post, como en las materias de turismo, carreteras, comercio, museos, incendios, ferias y otras.

Unión Europea

La actividad de la Unión Europea en relación a España se ha visto marcada durante el 2010 por dos hechos, la Presidencia europea que correspondió a España y la crisis económica. En efecto, durante el primer semestre del año 2010 correspondió a España la Presidencia del Consejo de la Unión Europea. No obstante, en aplicación del Tratado de Lisboa se pusieron en marcha los cambios institucionales derivados del nuevo Tratado y por tanto se cedió el protagonismo al Presidente del Consejo Europeo y a la Alta representación para Asuntos Exteriores y Seguridad Común de la UE. Esta nueva situación restó relevancia tanto exterior como interna a la Presidencia de Rodríguez Zapatero. Como actuación más relevante durante este mandato cabe destacar la puesta en marcha del Servicio Europeo de Acción Exterior.

La crisis económica también ha marcado la agenda de la UE. Los déficits públicos de muchos países superaban los límites admitidos. La grave situación de Grecia llevó a adoptar diversas recomendaciones para que corrigiera sus desequilibrios. Al mismo tiempo el Consejo de 8-9 de mayo de 2010 creó un mecanismo europeo de estabilización financiera por un importe de 750.000 millones de euros. Al finalizar el año, el 16-17 de diciembre, se estableció un mecanismo permanente de financiación para hacer frente a posibles crisis financieras lo que requiere la inclusión de un tercer párrafo en el art. 136 del TFUE.

Por lo que se refiere a la actividad de las instituciones comunitarias durante 2010 en la crónica de la actividad de la Unión Europea se da cumplida cuenta de las principales novedades en los diferentes ámbitos de actuación.